LAVORO@CONFRONTO

Rivista on-line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

Numero 11

Settembre/Ottobre 2015

La riforma del Ministero del Lavoro

La fine di un'epoca

di Fabrizio Di Lalla

Con l'approvazione il quattro settembre scorso da parte del Consiglio dei Ministri degli ultimi decreti legislativi sul Jobs Act, si completa la riforma del rapporto di lavoro per la parte normativa e per le strutture pubbliche deputate al ruolo di impulso, vigilanza e controllo. Una riforma profonda di cui il tempo ci darà il suo giudizio di merito. Quel che ci sentiamo di dire subito senza aspettare il futuro è che la parte più debole di tutto l'impianto è l'istituzione dell'Ispettorato Unico del Lavoro per le ragioni che abbiamo ampiamente trattato nel precedente numero della nostra Rivista. I suoi limiti operativi rischiano di produrre solo un cambiamento formale, che potrà inizialmente produrre sull'opinione pubblica l'effetto placebo finché non si scoprirà il bluff.

Il nostro complessivo giudizio negativo sul progetto si è trovato in buona compagnia perché le critiche sono piovute da ogni parte. Da sottolineare quelle provenienti dagli operatori della vigilanza di ogni estrazione tese a esprimere la delusione subentrata a una speranza andata in fumo nello spazio di un mattino per l'ignavia della classe politica. Una manifestazione del loro profondo disagio e dell'impotenza, nonostante ogni sforzo compiuto, a ottenere risultati migliori, a causa di una situazione tanto degradata. La loro...

[Continua a pag 2]

Dalla flexicurity alle scelte riformatrici del Jobs Act

di Armando Fiorito

Sono ormai circa quindici anni da quando il termine flexicurity è stato concepito; ciò avveniva in Olanda ed era la fine degli anni '90. Questo termine è stato dopo ripreso nei primissimi anni 2000 in seno al rapporto europeo Wim Kok nell'accezione di fusione tra flessibilità e sicurezza, facendo sì che da questa fusione concettuale sia il concetto di flessibilità nel lavoro, di matrice a marcata spinta liberista, a venire stemperato da un modo diverso d'intendere la sicurezza. Nel 2006 il termine flexicurity assurge a parola chiave in seno al dibattito sul lavoro che si è celebrato in seguito al c.d. libro verde della Commissione.....

[Continua a pag 4]

Il Benessere Organizzativo e Stress da Lavoro Correlato nelle Pubbliche Amministrazioni: ipotesi di lavoro

di Palmina D'Onofrio

Negli ultimi anni è stata prestata molta attenzione nelle Pubbliche Amministrazioni, almeno teoricamente, al tema del Benessere Organizzativo. La mia ipotesi di fondo è che i riscontri normativi ed attuativi forniti finora sono soltanto risposte "protocollari" nel senso che non risolvono affatto il problema ma fanno dire a chi ha le responsabilità del caso che tutto procede per il meglio o che si sta facendo il possibile per migliorare ...

[Continua a pag 7]

Sommario:

La fine di un'epoca
Fabrizio Di Lalla
[Pag. 2]

Dalla flexicurity alle scelte riformatrici del Jobs Act
Armando Fiorito
[Pag. 4]

Il Benessere Organizzativo e Stress da Lavoro Correlato nelle Pubbliche Amministrazioni: ipotesi di lavoro
Palmina D'Onofrio
[Pag. 7]

Lavoro e povertà
Stefano Olivieri Pennesi
[Pag. 10]

Strumenti di controllo e strumenti di lavoro, articolo 4 Legge 300 del 1970
Katia Provenzano
[Pag. 13]

Il nuovo contratto di somministrazione di lavoro
Luigi Oppedisano
[Pag. 16]

Jobs Act, le modifiche apportate all'apprendistato dal Decreto Legislativo 81/2015
Gianluca Meloni
[Pag. 23]

L'esclusività del rapporto di lavoro nel pubblico impiego e le incompatibilità (condizionate ed assolute) allo svolgimento di altre attività
Tiziano Argazzi
[Pag. 26]

La salute organizzativa nella pubblica amministrazione
Annalisa Brescia
[Pag. 31]

Effemeridi
Fadila
[Pag. 36]

Hanno collaborato a questo numero
[Pag. 37]

La fine di un'epoca

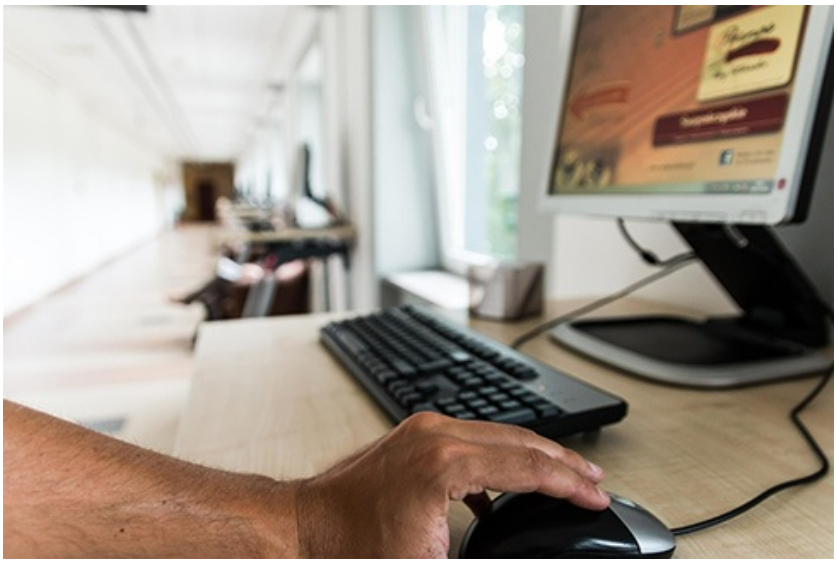
La riforma del Ministero del Lavoro
di Fabrizio Di Lalla [*]

Con l'approvazione il quattro settembre scorso da parte del Consiglio dei Ministri degli ultimi decreti legislativi sul Jobs Act, si completa la riforma del rapporto di lavoro per la parte normativa e per le strutture pubbliche deputate al ruolo di impulso, vigilanza e controllo. Una riforma profonda di cui il tempo ci darà il suo giudizio di merito. Quel che ci sentiamo di dire subito senza aspettare il futuro è che la parte più debole di tutto l'impianto è l'istituzione dell'Ispettorato Unico del Lavoro per le ragioni che abbiamo ampiamente trattato nel precedente numero della nostra **Rivista** (Il cambio della targa). I suoi limiti operativi rischiano di produrre solo un cambiamento formale, che potrà inizialmente produrre sull'opinione pubblica l'effetto placebo finché non si scoprirà il bluff.

Il nostro complessivo giudizio negativo sul progetto si è trovato in buona compagnia perché le critiche sono piovute da ogni parte. Da sottolineare quelle provenienti dagli operatori della vigilanza di ogni estrazione tese a esprimere la delusione subentrata a una speranza andata in fumo nello spazio di un mattino per l'ignavia della classe politica. Una manifestazione del loro profondo disagio e dell'impotenza, nonostante ogni sforzo compiuto, a ottenere risultati migliori, a causa di una situazione tanto degradata. La loro delusione è pari allo sconcerto di chi fa fatica a capire perché mai, l'unità della vigilanza sia stata frantumata nel tempo in tanti rivoli e viene beffardamente mantenuta in vita anche quando se ne annuncia la sua fine.

Tra i giudizi più duri al progetto, ci sono quelli del presidente dell'Inps, contenuti nel documento inviato alla commissione parlamentare. Tito Boeri, infatti, in maniera inequivocabile definisce assolutamente inefficiente la soluzione adottata, ribadendo, peraltro, che l'unico strumento utile per meglio contrastare l'evasione contributiva sia il ripristino dell'unità dell'azione di vigilanza. È talmente elevata la somma evasa, secondo i dati ufficiali dell'Istat ammonta a ben 102 miliardi di euro, che se per ipotesi fosse azzerata, il recupero risolverebbe gran parte dei problemi economici del nostro Paese. Aggiunge il presidente dell'Inps, nei suoi rilievi, che quella prevista nel decreto delegato è un'arma scarica, in quanto non unifica un bel niente, lasciando inalterati i difetti attuali come le duplicazioni degli interventi, la mancanza di una efficace programmazione e le difficoltà a utilizzare i dati disponibili sulla situazione contributiva agli ispettori del Ministero, i ¾ dell'insieme, per le pastoie burocratiche esistenti.

Laddove non siamo d'accordo con Boeri è nella sua contrarietà alla creazione di un ente dotato di ampia autonomia, perché gravato del peccato originale del controllo politico. Dal suo punto di vista l'attività dell'agenzia potrebbe facilmente subire "condizionamenti elettorali". Ben strana valutazione da parte di un soggetto il cui incarico è di competenza politica al massimo livello, il Presidente del Consiglio, ed è a capo di un organismo il cui cuore pulsante è la massima espressione della rappresentanza politica e delle parti sociali. D'altra parte tutta l'amministrazione diretta e indiretta dello stato agisce su input politici, al centro i ministri o i vertici degli enti economici, che nominano e controllano l'alta burocrazia, sul territorio i rappresentanti degli enti territoriali o delle autonomie locali.



Non condividiamo, inoltre, l'altra sua osservazione, che la creazione di un nuovo ente implica costi aggiuntivi. Nella norma è o dovrebbe essere così ma non in questo caso. Semmai l'errore principale della riforma in questione è proprio l'assoluta mancanza d'investimenti, perché la legge delega dispone che essa nasca a costo zero. Senza soldi come si potrebbero uniformare gli incentivi alla produttività e attrezzare con le debite strumentazioni le unità ispettive? Questo grave errore politico sta costringendo i tecnici a cercare di far quadrare il cerchio. Ma, siccome la cosa non è possibile, l'unificazione non si potrà fare, nonostante l'invenzione ridicola, sottolineata dallo stesso Boeri, del ruolo ad esaurimento. La soluzione, forse, ci potrà essere solo fra qualche decina d'anni quando l'ultimo giapponese dell'Inps, si sarà arreso e avrà lasciato il suo avamposto.

Non aver pianificato la disponibilità dei finanziamenti necessari può anche essere stato un calcolo sbagliato, ma non è improbabile che sia stata un'astuzia di quanti vogliono mantenere, per il loro potere, le cose come stanno, fregandosene dell'efficienza dello stato. Paradossalmente le conclusioni del presidente dell'Inps non sono poi così distanti da questi ultimi.

La sua proposta, infatti, di trasferire tutti gli ispettori all'Inps, sa tanto di corporativismo di ritorno ed è doloroso che sia avanzata da un uomo che abbiamo stimato per i suoi lucidi articoli di politica economica. Purtroppo, accade spesso che, con l'accesso nella stanza dei bottoni e il condizionamento del contorno, si corra il rischio di una mutazione genetica. In questo caso sembra che la razionalità sia andata a farsi friggere e non si capisce perché a parità di risorse, tutti all'Inps va bene e nell'agenzia no. Oltretutto non va dimenticato che i compiti dell'istituto sono limitati all'aspetto previdenziale, assistenziale e pensionistico, mentre l'attività ispettiva riguarda la tutela complessiva del rapporto di lavoro.

Ma, ormai queste considerazioni rischiano di diventare pura accademia, perché la norma è stata approvata nella sua versione originale, salvo qualche modesto aggiustamento, né si è tenuto conto delle proposte migliorative. Speriamo che almeno al vertice del nuovo organismo vengano nominati uomini di provata professionalità e sicure capacità operative.

Intanto, con la prossima istituzione dei due organismi autonomi per la vigilanza e le politiche del lavoro, il Ministero del Lavoro cambierà completamente pelle. Privato di tutte le incombenze operative diffuse sul territorio, dovrebbe diventare il cuore pulsante del settore, un osservatorio in grado di monitorare in tempo reale la situazione lavorativa nei suoi minimi dettagli per offrire al Parlamento schemi normativi adeguati e indicazioni aggiornate all'esecutivo. Un salto di qualità indispensabile, anche per non ripetere vistosi errori di valutazione come quelli sugli esodati e nuovi occupati, che ne hanno offuscato l'immagine al cospetto dell'opinione pubblica. Va detto, comunque, che stiamo assistendo, senza grandi nostalgie per il passato, alla fine di un'epoca.

[*] Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

Dalla flexicurity alle scelte riformatrici del Jobs Act

di Armando Fiorito [*]

Sono ormai circa quindici anni da quando il termine *flexicurity* è stato concepito; ciò avveniva in Olanda ed era la fine degli anni '90. Questo termine è stato dopo ripreso nei primissimi anni 2000 in seno al rapporto europeo Wim Kok nell'accezione di fusione tra flessibilità e sicurezza, facendo sì che da questa fusione concettuale sia il concetto di flessibilità nel lavoro, di matrice a marcata spinta liberista, a venire stemperato da un modo diverso d'intendere la sicurezza. Nel 2006 il termine flexicurity assurge a parola chiave in seno al dibattito sul lavoro che si è celebrato in seguito al c.d. **libro verde** della Commissione europea nell'ambito del macro tema della modernizzazione del diritto del lavoro europeo inteso quale prerequisito indifferibile per modellare un nuovo Welfare e rendere più vivaci ed appetibili per gli investitori internazionali i mercati dei Paesi dell'Unione. Punto nodale della nuova concezione è l'approccio che prefigura un diritto del lavoro subalterno e funzionalmente piegato alle esigenze dell'economia e dell'impresa. Questo deprecabile approccio inequivocabilmente sembra stridere con i principi ispiratori dell'Unione, specie in un momento storico in cui si stava, per altro verso, lavorando alacremente per la Carta Costituzionale europea. Pregevoli intenti di estrazione sociale spingevano affinchè l'Unione affermasse un insieme di diritti forti e non certo ancillari rispetto alle, pur importanti, libertà economiche. Il modello di Welfare cui la flexicurity s'ispira è quello dei Paesi scandinavi ma v'è da dire che il dibattito che si è aperto ha fortunatamente superato le premesse tracciate nel 2006. La flessibilità di cui si va discettando avrebbe come tavolo di gioco nel quale misurarsi un mercato del lavoro vivo e garantito, in cui "dovrebbero accompagnarsi sicure transizioni da una occupazione ad un'altra" e non, come in un primo momento affermato, "una sufficiente libertà di assumere e licenziare".

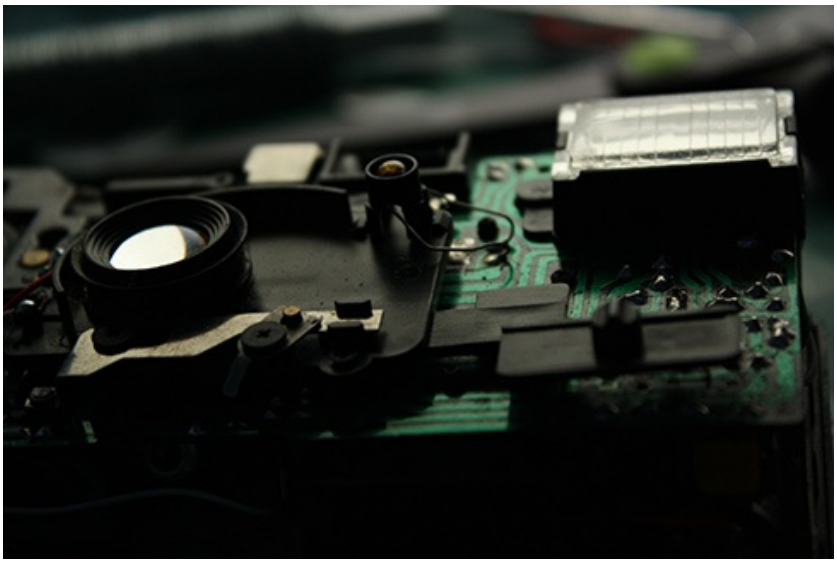
Innegabilmente non va tralasciato il contesto ordinamentale e sistematico nel quale l'idea di flessibilità deve infatti poter essere concepita dal momento che dal 2007 è stata approvata a Lisbona la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione ed al cui art. 30 si legge che ***"ogni lavoratore ha diritto a una tutela contro un licenziamento ingiustificato"*** . Se per un verso è pacifico che la tutela contro l'immotivato licenziamento è un caposaldo, in merito al *quomodo* di ciò si è lungamente dibattuto; si è discusso infatti se la tutela debba essere apprestata in sede di cognizione giurisdizionale, prima opzione, ovvero se possa consistere in una mera ipotesi di violazione assistita da un semplice presidio sanzionatorio, con inevitabili ricadute sul piano sistematico e dei suoi precipitati logici e valoriali.

Nel 2010 inizia una nuova fase della flexicurity denominata Europa 2020 le cui direttrici d'intervento sono nel segno di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e pertanto è stato fissato l'obiettivo di incrementare l'occupazione con un rapporto percentuale del 75% degli occupati tra cittadini di età compresa tra i 20 e 64 anni, contemporaneamente rivolgendo attenzione al genere femminile, agli anziani e ai cittadini migranti. Il concetto della flexicurity e delle sue implicazioni sul piano delle scelte di politica occupazionale è tornata prepotentemente in auge in Italia dopo il 2011 allorchè la Banca Centrale Europea ha rivolto una serie di richieste al Governo che gli imponevano di mettere in atto un corposo assetto riformatore della materia. È sulla spinta di queste pressanti istanze che si è pensato ai contratti di ricollocamento, a quello di prima occupazione, all'*outplacement* e anche alla revisione delle tutele avverso i licenziamenti. Le reali capacità di sostegno contabile di un siffatto sistema sociale pare tuttavia non vi siano, paiono infatti mancare i necessari presupposti finanziari pubblici e privati per garantire all'ambiziosa architettura del Welfare, ben altri rispetto a quelli presenti sono i pilastri che un tale sistema abbisognerebbe!

Dall'altra parte i cittadini dell'Unione hanno aspettative concrete, necessitano di risposte e condizioni di stabilità d'introiti a prescindere delle sorti della propria occupazione (è questo a cui si alludeva riguardo al nuovo concetto di sicurezza).

È datata 2003 la più significativa riforma sul mercato del lavoro del nostro Paese ed è stata caratterizzata per aver

individuato nella moltiplicazione (e frammentazione) dei contratti di lavoro quella ricetta cui il mercato abbisognava senza dall'altra parte prevedere un adeguato potenziamento dell'intervento pubblico, massicciamente delegato alle Regioni che scontavano problematiche di indebolimento della capacità di spesa per l'acuirsi della crisi in atto. Ciò inevitabilmente ha comportato ripercussioni sul tessuto sociale, prive di risposte adeguate in termini di politiche sociali attive e passive mai sistemiche e invece endemicamente emergenziali. In questo quadro non è mancato chi ha parlato di una Italia della flex-insicurity (cfr. Meardi).



Sul piano degli obiettivi, la flexicurity vuole superare la segmentazione dei mercati del lavoro garantendo qualità al lavoro. Su queste premesse sono stati programmati per il 2020 programmi ambiziosi tendenti a *garantire diffusamente un reddito certo* benché non potendosi prefiggere – per motivi anche di ontologiche modifiche delle relazioni industriali e dei mercati – l'obiettivo di assicurare il c.d. posto fisso. Si devono, in altri termini, studiare alternative a questo strumento classico che possano reputarsi adeguate rispetto all'obiettivo vero della continuità reddituale.

Nel 2014 in Italia si concepisce un provvedimento legislativo che si prefigge di dare risposte congrue ai bisogni occupazionali, è il provvedimento noto come Jobs Act cui recentemente sono seguiti anche taluni decreti attuativi. Paiono due le direttrici su cui si snoda il provvedimento, da un lato, l'affermazione della centralità del contratto subordinato a tutele crescenti, ossia progressivamente più intense con l'aumentare dell'anzianità di servizio che viene affiancata dal riconoscimento progressivo della discrezionalità datoriale; dall'altro canto la volontà di riportare a livello centrale le politiche del mercato del lavoro mediante l'istituzione di un Organo unico nazionale l'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro, e un soggetto ispettivo unico denominato Ispettorato nazionale del Lavoro, deputato a coordinare le vigilanze dei vari soggetti pubblici a ciò deputati.

Il provvedimento disegnato ha a modesto avviso dello scrivente il pregio di restituire centralità al contratto di lavoro subordinato, anche se vi è da dire che sconta un pesante indebolimento sul piano delle tutele rispetto al modello ante riforma. L'indebolimento si registra su più fronti:

Su un primo aspetto, a fronte di un licenziamento ingiustificato, per i lavoratori parti di un contratto a tutele crescenti, non è più prevista la possibilità di essere reintegrati nel posto di lavoro originariamente ricoperto, essendo invece solo accordata una tutela risarcitoria, a volte solo indennitaria.

Sotto un secondo aspetto in questa chiave, si registra la liberalizzazione indiscriminata della clausola appositiva del termine che prima era imposta dalla previsione legale di dover specificare in sede di stipula le ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive. Oggi la norma consente di non dover più motivare il ricorso ad un contratto in deroga (si è parlato di un contratto a tempo determinato acausale) e ciò ha delle ricadute sul piano delle tutele in quanto una volta, a fronte del riscontro del mancata indicazione della causale legittimante il termine, la sanzione era la trasformazione di diritto del contratto a termine in altro ab origine tempo indeterminato; e analoga trasformazione operava tutte le volte che si dava luogo a proroghe del termine originariamente pattuito eccedenti i 36 mesi.

Per altro verso il Jobs Act è intervenuto sull'art. 2103 del codice civile inerente le mansioni e lo *jus variandi* (ossia il diritto datoriale a richiedere compiti diversi) di fatto ridimensionando la tutela verso l'arbitrio consistente nel fatto che prima era garantita una tutela a fronte della richiesta di osservare mansioni "non equivalenti", purchè: *«risultasse tutelato il patrimonio professionale del lavoratore, anche nel senso che la nuova collocazione gli consenta di utilizzare, ed anche di arricchire, il patrimonio professionale precedentemente acquisito, in una prospettiva dinamica di valorizzazione delle capacità di arricchimento del proprio bagaglio di conoscenze ed esperienze»* [1]. Oggi l'unico limite allo *jus variandi* sono il rispetto del livello contrattuale delle mansioni da ultimo osservate, criterio insufficiente per le ovvie ricadute sul piano della potenziale lesione della professionalità e del conseguente indebolimento dell'intervento riequilibratore ad opera della Magistratura jus-labourista.

Ebbene quest'insieme d'interventi hanno troppo degradato le tutele cui è assistito il contratto subordinato e al contempo hanno svilito la forza della scelta operata di restituire centralità al modello il cui rafforzamento è confermato dall'invito a "stabilizzare" le collaborazioni in essere attraverso una operazione dall'indubbio appeal fiscale.

D'altro canto vengono cancellate numerose tipologie flessibili, figlie della riforma Biagi, facendo si che si desse luogo ad una abrogazione delle associazioni in compartecipazione di solo lavoro, dei contratti di collaborazione a progetto e del lavoro ripartito.

Mi pare, in via di prima approssimazione, preoccupante e troppo pervasivo intervento sulle collaborazioni coordinate e continuative che, lungi dall'essere cancellate del tutto, permangono in alcune figure residuali (le collaborazioni prestate nell'*esercizio di professioni intellettuali* per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali, le attività prestate nell'esercizio della loro funzione dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni, le prestazioni di lavoro rese a fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I.). Le ragioni del mio biasimo risiedono nel fatto che, l'aggancio che vi era ad un progetto, e perciò ne consentiva una sua verifica concreta e, la possibilità di stipula, d'altro canto contemperava esigenze organizzative presenti nel mercato del lavoro atte a soddisfare esigenze di prestatori (collaboratori) e di imprenditori (committenti).

La mistificazione delle collaborazioni e del suo aspetto intrinseco, è opzione sostenibile solo parzialmente, forse in parte dall'alto contenzioso sulla corretta qualificazione e dall'accesso insoddisfacente al sistema degli ammortizzatori sociali, ma non mi pare scelta ragionevole in senso assoluto se si consideri gli attuali snodi del mercato del lavoro, mercato pervaso da produzioni su alte tecnologie e da continue esigenze formative, da numerosissimi lavoratori altamente professionalizzati, molti dei quali collaborano in outsourcing e che vedranno compromesso, dalla scelta operata dalla novella riformatrice, le loro opportunità di lavorare con flessibilità e coniugare l'esigenza dello sviluppo del loro *know how*.

Pensare non ad un contratto subordinato non come contratto prevalente, ma come contratto unico è opzione deprecabile che sconta una logica stantia del mercato del lavoro, una petizione ideologica più che altro, che non appare per nulla giustificata dalle attuali dinamiche della produzione – puzza di scelta slogan - in quanto molti lavoratori sono provvisti di elevate competenze che mal possono essere ingabbiate in direttive ma piuttosto si muovono sulla logica della responsabilizzazione sul risultato – più che sulla corretta esecuzione delle ore di lavoro – la cui incidenza della mente sul corpo supera le classiche categorie del capitale economico prevalente e lavora per progetti, sovente lungo elevati standards estranei spesso al *core business* dei loro committenti. L'ancoramento del compenso alle ore poteva essere garantito immaginando nuovi modelli di relazioni industriali e ammodernamento delle classiche dinamiche della contrattazione collettiva, tarata sul lavoro subordinato.

Immaginare un ammodernamento attraverso la cancellazione della collaborazione *tout court*, anche quelle genuinamente concepite in policommittenza a me pare una scelta ingiustificata e che vivrà diversi spunti critici in quanto concettualmente orfana di un esame moderno e adeguato dello stato dell'arte.

Sotto altro aspetto il Jobs Act accorda estensioni di tutele alla maternità e alla paternità, ma lacunosa mi pare la progettualità della formazione itinerante, vera sfida per il futuro della flexicurity.

Note

[1] Cass. 28 marzo 1995, n. 3623; Cass. 26 gennaio 1993, n. 9319.

[*] Il dott. Armando Fiorito è funzionario ispettivo in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza. Ai sensi della circolare 18 marzo 2004 le considerazioni contenute nel presente scritto è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Il Benessere Organizzativo e Stress da Lavoro Correlato nelle Pubbliche Amministrazioni: ipotesi di lavoro

di Palmina D'Onofrio [*]

Negli ultimi anni è stata prestata molta attenzione nelle Pubbliche Amministrazioni, almeno teoricamente, al tema del Benessere Organizzativo. La mia ipotesi di fondo è che i riscontri normativi ed attuativi forniti finora sono soltanto risposte "protocollari" nel senso che non risolvono affatto il problema ma fanno dire a chi ha le responsabilità del caso che tutto procede per il meglio o che si sta facendo il possibile per migliorare l'ambiente di lavoro. Insomma l'idea di base è che chi amministra la "cosa pubblica" è preoccupato innanzitutto di stare con le carte a posto dinanzi alla Legge soprattutto se dovessero profilarsi eventi negativi. Anche se questa, a onor del vero, non può essere un'ipotesi valida per tutti sempre e comunque. Ed è anche altrettanto doveroso, da parte mia, precisare che Leggi e prescrizioni costituiscono un utilissimo strumento di orientamento di valori che una società è tenuta a darsi. Infatti, l'assenza di regolamenti posti ad evitare o contenere un malessere sociale è certamente negativa. Sotto questo profilo tutto ciò che è stato messo in essere dalle autorità competenti e nelle sedi competenti in termini legislativi costituisce un bagaglio valido per garantire o tentare di garantire il pieno benessere psico-fisico e sociale di tutti gli attori che fanno parte di un'organizzazione. Quello che si deve mettere in discussione è, probabilmente, proprio il fatto che "non" si realizzi quanto prescritto dalle Leggi.

Per **Benessere Organizzativo** si intende comunemente la capacità di un'organizzazione a promuovere e/o a mantenere - per gli individui che fanno parte dell'organizzazione stessa - il benessere fisico, mentale e relazionale (sociale) a prescindere dal ruolo ricoperto da detti individui. In Europa, già a partire dal Settecento, grazie agli studi sul campo di Bernardino Ramazzini[1] si cominciò a mettere in relazione il lavoro con la salute. Purtroppo bisognerà attendere due secoli affinché vengano presi nella giusta considerazione gli aspetti psicologici e sociali correlati alla salute dei lavoratori in ambiente di lavoro. Sarà l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), nel 1948, a fornire una prima definizione, poi condivisa ed ampiamente diffusa, dove *il Benessere fisico, mentale e sociale non è la semplice assenza di malattie o di infermità"*.[2]

Non mi addentrerò, in questo contesto nel panorama delle Leggi e delle Direttive emanate a proposito di Benessere Organizzativo e di Stress da Lavoro correlato ritenendo più consono, per la mia ipotesi di lavoro, approfondire gli studi sull'argomento condotti nelle PP.AA. soprattutto a seguito della Direttiva della Funzione Pubblica emanata nel 2004, dove la tesi portante è che bisogna attivarsi per realizzare e mantenere *"il benessere fisico e psicologico delle persone, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento dei lavoratori e delle prestazioni"*.[3] Tali indagini vertono su un apparato metodologico e tecnico piuttosto complesso e non sarà possibile tener conto di tutte le amministrazioni impegnate in queste indagini né analizzare tutte le variabili (*items*) utilizzate. L'attenzione sarà posta esclusivamente su quella condotta presso i dipendenti del Ministero del Lavoro sia di livello centrale che periferico, ivi compresi i dirigenti, e prendendo in considerazione soltanto i risultati espressi con gli indicatori sintetici complessivi.

La prima rilevazione, avviata nel dicembre 2014 e conclusa nell'arco temporale di 30 giorni, è avvenuta predisponendo un questionario "on line" cui poteva rispondere, su base volontaria, il dipendente del Ministero del Lavoro con la garanzia per lo stesso di riservatezza e anonimato. Le domande contenute nel questionario riguardano alcuni aspetti anagrafici e lavorativi nonché 3 aree di indagine: 1) il Benessere Organizzativo; 2) Il grado di condivisione del sistema di valutazione e 3) La valutazione del superiore gerarchico. I risultati dell'indagine sono stati presentati sul portale dell'Amministrazione utilizzando anche misure sintetiche di aggregazione dei dati, definite indici i cui valori variano da 1 a 6 (dal minimo al massimo). Nonostante lo sforzo degli autori sia sotto il profilo metodologico che tecnico, manca una fase importante, quella dell'analisi dei risultati ottenuti. Conseguenzialmente, non vengono individuate le cause che, eventualmente, non consentono di ridurre l'eventuale stress da lavoro correlato e/o di raggiungere un adeguato grado di benessere organizzativo. Eppure i dati statistici rilevati, se affiancanti ad alcuni elementi anche esterni all'organizzazione stessa consentirebbero di trarre alcune conclusioni e di gettare le basi per un cambiamento positivo in quelle organizzazioni dove risulterebbe necessario.

Dai dati presentati si evince che a compilare il questionario è il 32% del personale (2268 partecipanti su 6695). Il campione[4] è costituito prevalentemente da donne (63%), ha un'età superiore a 51 anni (52% dei rispondenti) e con un'anzianità di servizio superiore ai 20 anni nel 62% dei casi. Il 98% dei rispondenti ha un contratto a tempo indeterminato e soltanto il 2% a tempo determinato. Il 99% ha una qualifica non dirigenziale a fronte dell'1% che è dirigente.

Il primo elemento su cui riflettere riguarda proprio il tasso di adesione (32%) che non risulta essere molto alto. Atteso che nella fase di presentazione dei risultati gli autori hanno precisato che si è fatto il possibile per far sì che tutti i componenti l'universo potessero, volendo, compilare il questionario (tant'è che è stato previsto anche un numero telefonico dedicato a chi aveva necessità di chiarimenti in merito alle domande somministrate) escluderei che le ragioni sottese siano fattori indipendenti dalla volontà dei soggetti, quali la scarsa o inadeguata pubblicizzazione dell'iniziativa, la difficoltà a comprendere le domande del questionario e, quindi a rispondere alle stesse, timori legati all'eventuale riconoscimento. Probabilmente la percentuale relativamente bassa di adesione è dovuta alla "volontarietà" dei soggetti non partecipanti tipo mancanza o scarso interesse oppure scarsa considerazione delle indagini in genere o di questa in particolare.

Un'altra limitazione, a mio avviso, riguarda la mancata rilevazione di dati relativi al profilo professionale (area di appartenenza e fascia retributiva), al livello di istruzione e alla sede di lavoro (geografica) dei rispondenti. Lavorare in un'area geografica e/o in un determinato ufficio può avere effetti specifici sia con riferimento all'organizzazione del lavoro che ai processi comunicativi e relazionali. Per quanto riguarda il profilo lavorativo e professionale, non è stato sufficiente, a mio avviso distinguere il dirigente dal non dirigente, ma era preferibile rilevare il profilo professionale del rispondente perché le dinamiche relazionali interne a un'organizzazione possono essere diverse (o percepite differentemente) in relazione all'attività che viene svolta, alle mansioni e alle posizioni ricoperte.

Dai risultati inerenti le aree di indagine si evincerebbe che non c'è un grado di benessere ottimale atteso che i valori sintetici complessivi sono al di sotto della soglia del 3,65 per tutti gli ambiti di indagine. In particolare, per quanto concerne il Benessere Organizzativo l'indice complessivo di rilevazione è quello più alto e corrisponde proprio al 3.65. L'indice complessivo del grado di condivisione del Sistema di valutazione è pari al 2.95 collocandosi quindi quale quello percepito come il più insoddisfacente, mentre la valutazione del superiore gerarchico è pari a 3.16. L'indagine si ferma, volutamente credo, alla fase della presentazione dei risultati della rilevazione. Non si prende, quindi, in considerazione l'opportunità di individuare le cause che sottendono il mancato benessere. L'individuazione di dette cause, a parere della scrivente, non può prescindere comunque anche da un'analisi dei fattori esterni all'organizzazione stessa quali ad esempio i cambiamenti che si sono registrati negli ultimi venti anni nelle Pubbliche Amministrazioni e nella società in generale. La mancata riflessione sui risultati emersi dai dati e sulla loro correlazione anche con fattori non insiti nell'organizzazione stessa non consentono, sempre a mio avviso, di raggiungere gli obiettivi propri della Direttiva della Funzione Pubblica del 2014: individuare e rimuovere le cause del malessere laddove riscontrato.[5] Non possiamo cadere nell'errore di pensare che il 68% circa dei dipendenti del Ministero del Lavoro non risponda al questionario perché vive una condizione di assenza del malessere (o percepita come tale). Si tratterebbe di una congettura piuttosto audace perché chi vive sui posti di lavoro o ne ha contezza sa bene che , soprattutto, negli ultimi anni il malessere è una condizione piuttosto diffusa con intensità differente da soggetto a soggetto e da ufficio ad ufficio (oppure da settore a settore anche dello stesso ufficio). Il clima di incertezza, che da decenni incombe sui dipendenti di tutte le amministrazioni pubbliche, e non da ultimo su quelli del Ministero del Lavoro, a seguito di cambiamenti voluti dal legislatore quali trasferimento delle Funzioni di Politiche attive del Lavoro alle Regioni/Province, la soppressione di talune competenze nonché il susseguirsi di modifiche nelle organizzazioni delle strutture centrali e periferiche degli ultimi 15 anni sono elementi che possono incidere anche pesantemente. Di recente, in tutte le Pubbliche amministrazioni incombe l'alea degli effetti "applicativi" di un ennesima e presunta Riforma della Pubblica Amministrazione che – unitamente al blocco del contratto, all'inasprimento delle sanzioni in caso di violazioni, alla paventata eliminazione del salario accessorio, alla denigrazione del dipendente pubblico anche da parte dei mass media – non favorisce un clima propizio al benessere Organizzativo. Nell'indagine per il Ministero del Lavoro, infine, non si è tenuto conto della peculiarità di chi svolge attività esterna e funzioni di "controllo" come nel caso degli Ispettori del Lavoro, che rappresentano circa il 48% del personale tutto.

In conclusione, mi sento di affermare che non si può certo parlare di Rivoluzione Copernicana riferendosi a quanto deliberato e attuato nelle Pubbliche Amministrazioni a proposito di Benessere Organizzativo. Sebbene vada riconosciuto che lo sforzo del legislatore sia notevole e che quello dei ricercatori, autori ed operatori delle indagini sia un primo ed apprezzabile passo siamo ancora lontani dal tracciare un percorso finalizzato ad un effettivo miglioramento delle condizioni di benessere in ambiente di lavoro.

Se è vero, com'è vero, che le amministrazioni pubbliche – nella prospettiva di migliorare l'efficacia, l'efficienza, e la qualità dei servizi resi – devono opportunamente valorizzare il ruolo centrale delle lavoratrici e dei lavoratori nella propria organizzazione – si deve procedere anche a indagini sul campo proprio sui posti e luoghi di lavoro magari anche utilizzando, per quanto possibile, le osservazioni riportate nel Documento di Valutazione dei Rischi.[6] Beninteso, dovrebbe trattarsi di indagini che non devono essere mere risposte protocollari, ma piuttosto volte ad individuare ed eventualmente rimuovere quegli ostacoli interni all'organizzazione che non consentono un adeguato (se non ottimale) clima da benessere organizzativo non dimenticando che Il Ben-essere, in senso esteso, si riferisce a una positiva interfaccia tra la persona e l'organizzazione di cui fa parte. Esso è associato, dunque alla cultura del lavoro come valorizzazione e stimolo alla crescita/sviluppo contrapponendosi a una cultura del controllo e della diffidenza. Ma alla base di tutto c'è anche una riflessione: fintanto che il Pubblico impiego (e, di riflesso, i dipendenti pubblici) sarà oggetto di continui e repentini "cambiamenti" voluti dal legislatore di turno senza che detti cambiamenti siano stati "spiegati" se non proprio condivisi dai lavoratori del pubblico impiego e fintanto che, come talora avviene anche a sproposito, il Pubblico impiego è oggetto di campagne denigratorie non si potranno mai creare le condizioni affinché il lavoratore viva una condizione di benessere. E, probabilmente, è proprio quello cui si mira da parte dei detrattori del Pubblico Impiego. Demotivazione e stress, unitamente a una politica dei tagli e a una gestione inappropriata della "cosa pubblica", incidono negativamente sulle prestazioni rese dal lavoratore del pubblico impiego e il cittadino/utente non sarà soddisfatto del servizio non erogato o erogato male alimentando il giudizio negativo della "cosa pubblica". Si assiste, insomma al famigerato "cane che si morde la coda" per frenare il quale il "semplice" orientamento di valori e le "complesse" risposte protocollari non sono affatto sufficienti.

Note

[1] Bernardino Ramazzini (1633-1714), scrittore e medico è considerato il fondatore della moderna Medicina del Lavoro

[2] Detta definizione, ormai consolidata, sarà condivisa e diffusa da tutte le comunità scientifiche e sarà implementata anche nelle Leggi e negli Accordi afferenti al Diritto del Lavoro. Tra questi l'Accordo Quadro Europeo sullo stress nei luoghi di lavoro, siglato l'8 ottobre 2004, e poi recepito da provvedimenti di rilievo nazionale, avente lo scopo dichiarato di fornire ad imprenditori e lavoratori *"una guida per identificare e prevenire o gestire i problemi derivanti dallo stress da lavoro"* . In Italia sarà il Testo Unico sulla Salute e Sicurezza del Lavoro a riprendere, testualmente, la definizione di salute dell'OMS.prescrivendo l'obbligo per il datore di lavoro, anche nel pubblico impiego, a redigere il documento di Valutazione del Rischio sullo stress di lavoro correlato.

[3] Il 24 marzo 2004 sarà emanata una Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica con il dichiarato proposito di creare condizioni che possano incidere sul miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e, in generale, della cultura organizzativa. Da qui l'individuazione di variabili critiche quali indicatori di benessere/malessere in ambiente di lavoro che vanno dall'ambiente fisico al sistema relazionale e comunicativo; dalla giustizia organizzativa alla prevenzione degli infortuni e dei rischi professionali. La Direttiva mette a disposizione delle PP.AA. anche uno strumento quale il Manuale operativo di benessere organizzativo. Nel 2013 sarà approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione - Commissione Indipendente per la Valutazione la Trasparenza e l'Integrità delle Pubbliche Amministrazioni un testo riguardante i "Modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente" volto a rilevare il grado di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico.

[4] Inteso come insieme dei rispondenti

[5] E disattende quanto asserito nella Delibera CIVIT approvata il 29 maggio 2013 secondo cui *"Le rilevazioni... hanno lo scopo di a) conoscere le opinioni dei dipendenti su tutte le dimensioni che determinano la qualità della vita e delle relazioni nei luoghi di lavoro, nonché individuare le leve per la valorizzazione delle risorse umane; 2) conoscere il grado di condivisione da parte dei dipendenti del sistema di misurazione e valutazione della performance; 3) conoscere la percezione che il lavoratore ha del modo di operare del proprio superiore gerarchico, individuato nel superiore che al singolo dipendente assegna gli obiettivi e successivamente ne valuta la performance individuale". Va anche detto che molte delle dinamiche sottostanti il Sistema di valutazione potrebbero non sono essere chiare o non andare nella direzione auspicata.*

[6] Art. 28, comma 1 bis D.Lgs. 81/2008 (T.U. sulla Salute e Sicurezza sui posti di lavoro). La valutazione dello stress lavoro-correlato di cui al comma 1 è effettuata nel rispetto delle indicazioni di cui all'art. 6, comma 8, lettera m-quater, e il relativo obbligo decorre dalla elaborazione delle predette indicazioni e comunque anche in difetto di tale elaborazione, a fare data dal 1° agosto 2010. Questa indicazione sarà recepita anche dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (lettera circolare n. 23692 del 18/10/2010) che emanerà una direttiva finalizzata, al pari dell'Accordo Europeo del 2004, a promuovere una cultura del benessere attraverso l'identificazione dei fattori che la ostacolano.

[*] *Consigliere d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona, è anche funzionario presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Napoli. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.*

Lavoro e povertà

di Stefano Olivieri Pennesi [*]

Il fenomeno sociale cui assistiamo nel nostro Paese che intendiamo affrontare e che si sta preoccupantemente diffondendo, in maniera esponenziale, si sostanzia nel fatto che sempre più frequentemente il detenere un "lavoro" non è garanzia di allontanamento dalla povertà, se vogliamo una non protezione.

La cosa assume connotati di gravità se confrontiamo epoche diverse, dal secondo dopoguerra fino ai giorni nostri, alla luce del fatto che, in passato, possedere un impiego, anche di natura operaia od agricola, rappresentava comunque sinonimo di "non povertà", magari e certamente non benessere, ma quasi sempre significante l'appartenenza ad un ceto medio-basso, lontano però dal considerarsi "povero" e quindi al margine della società.

Oggi, invece, gli eventi economici, ma anche l'elevazione degli standard dei consumi e quindi dei bisogni dei nostri nuclei familiari, hanno spinto fasce di cittadini verso le periferie delle categorie sociali, sia quelle localizzate nelle metropoli urbane e suburbane, sia anche quelle residenti in piccoli borghi cittadine e/o zone rurali.

I lavoratori che possiamo definire poveri non sono soltanto quelli che posseggono redditi bassi o molto bassi o anche legati a tipologie contrattuali atipiche, precarie, o comunque intermittenti, o ancora caratterizzate da presenza di periodi di "cassa integrazione", contratti di solidarietà, part time, tutte situazioni, queste, che conducono ad una contrazione salariale, anche consistente. In una parola, povertà e anche vivere con redditi fortemente decurtati, soprattutto con il perdurare di una gravissima crisi economica che si lega alla conseguente riduzione di domanda di beni e di servizi.

Non da ultimo è bene dirlo vi è il problema di salari che, anche se in linea con la media dei contratti collettivi vigenti (non parliamo quindi di situazioni di sfruttamento e/o lavoro nero) debbono sostenere nuclei familiari di tre, quattro, cinque componenti, rivelandosi, quindi, assolutamente insufficienti oggi giorno; questo è sempre più frequente nelle regioni del meridione dove la crisi, da un lato, nonchè la endemica/cronica penuria di occupazione e lavoro, da l'altro, producono sacche di grave indigenza.

Contrastare la povertà di questa natura e con questi connotati, nella sua recente versione, dovrebbe rappresentare uno dei maggiori e più importanti obiettivi della nostra classe politica dirigente, su questo, però, possiamo osservare solamente timidi sforzi.

È indispensabile promuovere progetti affiancati da normative cogenti, in grado di soddisfare il bisogno di aggredire, con tutte le forze, disponibili, queste nuove forme di povertà contrastandone gli effetti virali sull'economia e sul benessere di un Paese moderno, quale è l'Italia.

Per il vero, in passato, il fenomeno della povertà e quindi dell'essere poveri è stato fatto confluire e relegato, quindi, nel contesto generale della complessiva "assistenza ai bisognosi", un problema, perciò, concretamente delegato alla rete degli enti caritatevoli – onlus, quale ad esempio la Caritas, come anche, fino quando le risorse finanziarie assegnate e gestite dagli enti locali lo permettevano, alle strutture pubbliche dedicate alla assistenza sociale.

In concreto, in Italia, si è rilevata, ma si rileva ancora, la quasi totale "assenza" di politiche pubbliche specifiche di contrasto vero alle varie forme di povertà, in sostanza la cultura politica del nostro Paese e le azioni conseguenti hanno, di fatto, declinato la tematica generale della povertà a questione prettamente di natura caritatevole ed assistenziale "passiva".

Da qui trova, pertanto, fondamento la questione attinente il cosiddetto "reddito minimo" che in Italia è allo stato inesistente, al contrario della stragrande maggioranza dei Paesi europei che invece lo contemplano nel loro ordinamento, ad eccezione solamente di Grecia e Bulgaria.

Sicuramente, questo istituto, sconterebbe effetti forse controproducenti, quale elemento di "assistenzialismo passivo", ma al contempo fornirebbe, comunque, quella scialuppa di salvataggio per le persone e nuclei familiari che, nella loro vita, possono imbattersi in situazioni di emergenza legata sempre più spesso alla perdita di lavoro parziale come totale.

Ciò al fine di fornire mezzi minimi di sostentamento per i bisogni fondamentali di vita, anche alla luce della ormai platea, in continua crescita, dei quasi dieci milioni di indigenti rilevati dalle più recenti statistiche sulla povertà nel Paese di cui oltre un milione e mezzo di bambini e adolescenti.

Per il vero un altro elemento rilevante, da evidenziare, è rappresentato dal fatto che le scarse azioni e le politiche di contrasto alla indigenza, o più in generale alla povertà, non hanno connotati di globalità o generalità particolari, sono invece, di contro, lasciate nella loro parcellizzazione e scelte localistiche settoriali, regionali, per meglio dire attuate in modalità disorganiche e soprattutto legate ad iniziative di amministratori e politici illuminati, nell'azione sui territori di proprio interesse.

A conforto di queste mie tesi basta osservare quanto deliberato o in via di discussione, rispetto a risorse e normative adottate, ad esempio in tema di reddito minimo, nelle Regioni Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Piemonte, Sicilia; come anche nelle Province autonome di Bolzano e Trento; ma pure come avviene in diverse municipalità della Toscana, Emilia Romagna, Veneto e Lombardia.

Ciò detto, però, è innegabile il fatto che risulta pressochè assente una iniziativa unitaria e uniformante, su tali problematiche, stenta a sostanziarsi, una regia univoca che definisce ad esempio livelli minimi essenziali di assistenza, dal punto di vista reddituale e sociale, magari ponderandoli a seconda delle realtà territoriali.

Criteri comuni ed uniformi per accedere a forme di sostegno, con similari ponderazioni, anche alla luce delle composizioni familiari con presenza o meno di figli minori, rappresentando questi un oggettivo costo differenziale, di notevole impatto.

Per tornare al binomio Lavoro-Povertà è utile introdurre una riflessione circa la differenza esistente tra chi un lavoro lo possiede, ancorchè ridotto ed intermittente, laddove i contratti collettivi e le norme lavoristiche prevedano una parte minima di retribuzione, sottoforma di assegno per figli e familiari a carico; e chi invece, nella qualità di disoccupato o lavoratore autonomo, non può disporre di queste integrazioni e/o indennità accessorie al reddito di lavoro puro.

Ecco quindi che aiutare ed incentivare il lavoro femminile come anche l'ingresso delle giovani leve, renderebbe più agevole affrontare meglio crisi economiche quale l'attuale. Non da meno, per agevolare gli ingressi nel mondo del lavoro, si dovrebbero aumentare gli sforzi tendenti ad una maggiore attenzione alla tematica "conciliazione tempi di vita e di lavoro", come anche pendolarismo e mobilità, per contrastare il fenomeno certamente presente e in maniera maggiore nel meridione, di rinuncia alla ricerca di lavoro per "cause involontarie" e/o scoraggiamento.

Torniamo al tema di fondo dell'assenza di lavoro, che è abbinata spesso alla presenza di figli, e questi rappresentano, talvolta, i fattori determinanti che spingono le famiglie italiane incontro alla povertà. Perdere il lavoro, o non averlo affatto, unitamente alla presenza di figli, in uno status che si prolunga nel tempo, in costanza appunto di crisi economiche, inevitabilmente conduce a stati di indigenza, ancorchè alleviata parzialmente, stante la specificità e la tradizione del nostro Paese di detenere e formare quella rete di protezione sociale, naturale, rappresentata da familiari come i genitori, i nonni, i fratelli e sorelle, i figli adulti.

Dati Istat ci dicono che in Italia circa una famiglia su cinque, con oltre un milione e mezzo di minori, vive al di sotto della soglia di povertà, il problema lavoro è determinante soprattutto per le note difficoltà di reperirlo in particolare anche per coloro che ne perdono uno ed hanno bisogno di ricollocarsi ma anche riqualificarsi professionalmente.

Anche gli stati di malattia con patologie gravi, più o meno lunghe, rappresentano oggi un fattore di rischio (vedi ad esempio le vicende Ilva di Taranto, Monfalcone, Casale Monferrato, Italsider di Bagnoli, Breda costruzioni ferrovie, ecc.).

Tornando ai dati Istat si rileva che la crisi, dal 2008 al 2014, ha causato l'aumento di oltre 1/3 del tasso di povertà detenuto dal Paese, con un incremento di oltre quattro milioni dei cosiddetti "poveri assoluti".

La povertà in Italia ha rappresentato nel 2014 il coinvolgimento del 5,7% delle famiglie in povertà assoluta, e il 10,3% di quella definita in povertà relativa. La soglia di reddito spendibile, che calcola l'Istituto statistico, sotto la quale ci si trova in povertà assoluta, per un nucleo di quattro persone, è di circa 1.100 euro. Mentre, per la povertà relativa, con gli stessi parametri, la somma si aggira a circa 1.600 euro.

In definitiva il Paese annovera circa tra i nove e i dieci milioni di cittadini, in posizione di povertà, di cui sei milioni circa in povertà assoluta ossia, che non detengono redditi per sostenersi; e con l'aumento vertiginoso della povertà, anche le conseguenti disuguaglianze aumentano significativamente.

È bene ora volgere anche uno sguardo sul tema della povertà legata ai "pensionati poveri". Dalle tabelle Inps, dell'ultimo Rapporto annuale, possiamo estrapolare il dato riguardante la distribuzione, per fasce di reddito, delle pensioni erogate dall'Ente Previdenziale, in particolare la fascia per classe di importo compresa fino a 499 euro che risulta essere il 12,1% dei pensionati totali e che rappresentano solamente, il 2,6% sulla spesa complessiva annua delle prestazioni pensionistiche.

Significativo è anche il dato riguardante la fascia di importo compreso tra 500 e 999 euro che rappresenta il 30,4% dei pensionati totali, reddito quindi anch'esso non assolutamente idoneo per vivere dignitosamente.

Riflettendo quindi sui dati, possiamo anche affermare rispetto al tema principale, in questo scritto trattato, che la disuguaglianza pensionistica è certamente frutto anche della "disuguaglianza del mercato del lavoro" oltre che delle progressive e sovrapposte riforme previdenziali.

La povertà come problema collegato anche, oltre alla mancanza primaria di lavoro, al funzionamento del sistema di protezione sociale.

Negli anni di questa crisi il 10% della popolazione più ricca ha perso solamente tra l'1 e il 5% del reddito, mentre il 10% più povero ha perso tra il 27 e il 30% del reddito, rendendo il Paese oggettivamente più fragile anche per l'assenza, come sopra accennato, di "ammortizzatori sociali universali".

L'unica vera strada per uscire dallo stato di povertà è consistente nel detenere un lavoro che produce "redditi certi e costanti", questa è anche la tesi del Presidente dell'Inps Prof. Boeri. Avere o non avere un lavoro è il primo grande discrimine per l'incombenza del rischio povertà, ma altrettanto influente, su questo status sociale, è il disporre si di un lavoro ma che sia in grado di procurare reddito sufficiente non decurtato per i vari noti fattori economici, anche perché gli attuali sistemi di calcolo previdenziale, ci consegneranno, nel futuro, prestazioni pensionistiche direttamente collegate al reddito e conseguentemente all'accumulo contributivo realizzato durante la vita lavorativa, necessariamente, stanti le norme vigenti, sempre più lunga, ma meno proficua.

Concludiamo ora riflettendo su ciò che significa dignità del lavoro, che frequentemente si contrappone, nei fatti, al degrado umano ed etico. Esempio in tal senso è certamente lo sfruttamento del lavoro in forma schiavistica e disumanizzante, che troppo spesso si fonda sul bisogno assoluto di sostentamento vitale e nel produrre qualsivoglia reddito.

Non si può tollerare la schiavitù da lavoro di donne, uomini e spesso anche bambini, ci fa perdere dignità a favore di un profitto economico, di pochi e per pochi. Ciò altresì mette a rischio i ritmi umani di vita, che richiedono un tempo di riposo, un tempo per gli affetti, un tempo di cura, anche delle nostre menti. In una parola si rischia la privazione di una coscienza di vita, inaridendo legami, progetti e speranze.

Viviamo questa epoca dove, in maniera diametralmente opposta, convivono forme di partecipazione civile e singole solitudini connesse magari da reti sociali virtuali, dove anche risiedono nuove forme di lavoro ed economia, sempre più dematerializzate e comprese in vortici di processi produttivi distanti e globali.

Si produce sempre più in zone remote del globo dove la cultura dei diritti del lavoro è quasi o totalmente inesistente, ma non per questa meno agognata e necessaria. Ma quando si materializzano forme di sfruttamento ed umiliazioni, ad esempio nel nostro Bel Paese, nei nostri territori, questo ci fa improvvisamente destare dal sonno soporifero di una modernità, in parte subita, dalle nostre pigre coscienze.

È vero che il bisogno di lavoro è grande per ogni uomo, ma il rischio di perderlo non dovrebbe indurci ad accettare o fare accettare condizioni estreme per lavorare e sopravvivere, o almeno chi ha le leve politiche idonee, dovrebbe mettere in campo reti ed iniziative di protezione e tutela umana, partendo proprio dalle fasce più deboli e forse invisibili, dei lavoratori schiavi, poveri, ultimi… nell'attuale epoca 2.0.

[*] Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, Roma – titolare della cattedra di "Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro". Il Prof. Stefano Olivieri Pennesi è anche Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direttore della DTL di Prato.

Strumenti di controllo e strumenti di lavoro, articolo 4 Legge 300 del 1970

di Katia Provenzano [*]

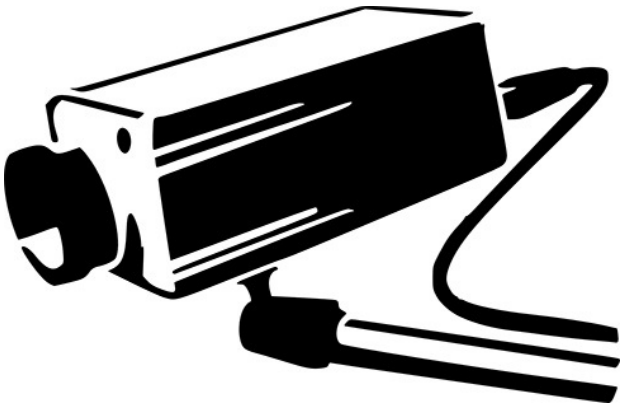
La Legge Delega 183 del 2014 all'art. 1, co. 7, lett. f) ha demandato al Governo la *"revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro"* di cui all'art. 4 della Legge 300 del 1970 e statuito che detta novella debba tener *"conto dell'evoluzione tecnologica"* , *"contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore"*.

L'attuale versione dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori prevede sostanzialmente due differenti fattispecie di controllo. La prima (co 1.) statuisce un 'generale divieto' al c.d. controllo intenzionale e all'utilizzo di impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza della attività dei lavoratori. La seconda (co 2), invece, consente il c.d. controllo preterintenzionale, ossia l'installazione di apparecchiature di controllo[1] e di impianti che siano richiesti da esigenze organizzative e produttive ovvero dalla sicurezza sul lavoro, anche quando possa derivarne (al di là dell'intenzione dell'imprenditore) una possibilità di controllo a distanza della attività dei lavoratori; condizione necessaria al controllo è che l'imprenditore si sia anticipatamente munito di un accordo con le RSA presenti nella unità produttiva o, in difetto di accordo, di una autorizzazione dalla Direzione Territoriale del Lavoro competente per territorio.

Sull'impianto normativo ora brevemente delineato è chiamato ad intervenire il Governo con l'art. 23 dello schema di decreto delegato in materia di semplificazione delle procedure[2]. Tale articolo ha l'ambizioso compito di innovare il quadro normativo di cui all'art. 4 St. Lav. alla luce della diffusione delle tecnologie informatiche e delle profonde innovazioni da queste apportate nell'ambito del diritto del lavoro; nonché di dare seguito a quanti in dottrina da tempo sostengono che l'art. 4 sia una norma datata, applicabile solo alla tecnologia dell'epoca nella quale fu emanata[3]. Oltre a ciò, l'intervento si caratterizza per la scelta di agganciare le modifiche, comprese quelle del regime sanzionatorio[4] (art. 171 L. 163 del 2003), alla moderna disciplina della protezione dei dati personali, dove primeggia il consenso individuale informato del lavoratore, il rispetto dei principi di necessità, pertinenza, proporzionalità e non eccedenza nel trattamento dei dati personali[5].

Nel dettaglio, le principali innovazioni, alcune già note al diritto vivente[6], possono così sintetizzarsi. In primo luogo, oltre ai controlli per esigenze organizzative, produttive e di sicurezza per il lavoro, si autorizzano i controlli c.d. difensivi, ossia i controlli posti a tutela del patrimonio aziendale (primo periodo del comma 1). In secondo luogo si semplifica la procedura autorizzativa concertativa, ossia si riconosce la possibilità per le imprese con più unità produttive nella stessa provincia o in più regioni di stipulare l'accordo collettivo con le rappresentanze delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale: ciò permette di superare il limite del ricorso a tanti accordi quante sono le unità produttive. Similmente, in mancanza di accordo sindacale, gli impianti e gli strumenti di lavoro potranno essere installati previa autorizzazione della Direzione Territoriale del Lavoro o, in alternativa (nel caso di imprese con unità produttive dislocate negli ambiti di competenza di più Direzioni Territoriali del Lavoro) del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (secondo periodo del comma 1). Nel nuovo testo scompare invece la possibilità di impugnare le decisione della Direzione Territoriale del Lavoro[7]. In terzo luogo nessuna violazione di legge e nessuna procedura di autorizzazione deve essere richiesta dal datore di lavoro rispetto *"agli strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa"* [8] (comma 2). Si afferma infatti che gli strumenti assegnati al lavoratore per rendere la prestazione lavorativa (ad esempio pc,

tablet e cellulari)[9] servano al lavoratore per adempiere la prestazione e pertanto non possano essere considerati strumenti di controllo a distanza. Non ci si discosta molto, anche in quest'ultima fattispecie, da quanto già prospettato in dottrina[10].



Infine, si segnala la possibilità riconosciuta al datore di lavoro di poter utilizzare le informazioni raccolte tramite gli impianti di controllo (di cui al primo comma) e gli strumenti di lavoro (di cui al secondo) anche a fini disciplinari e sanzionatori ossia *"a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro"* in presenza di una duplice condizione: *"che sia data al lavoratore adeguata informazione delle modalità d'uso degli strumenti e di effettuazione dei controlli"* e che sia rispettato quanto disposto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, (comma 3).

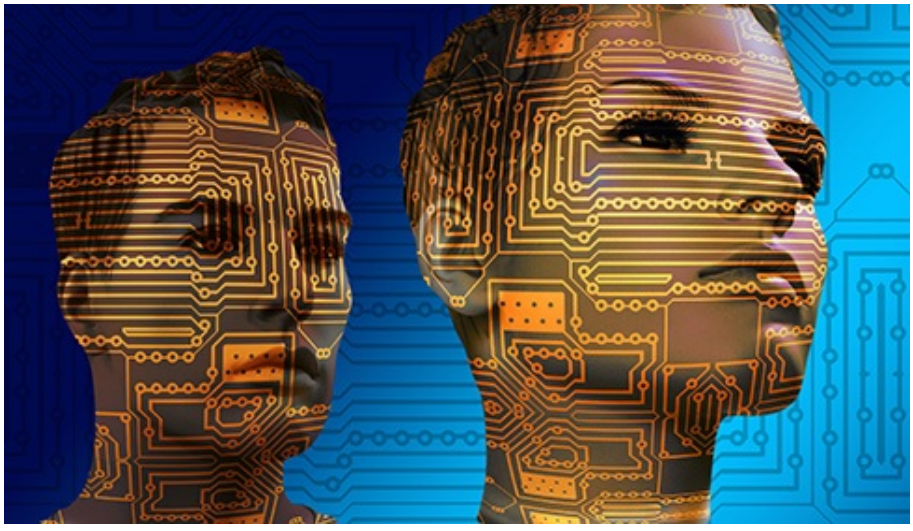
Chi è critico verso la novella ora riepilogata evidenzia come si tratti soltanto di una pretesa per legittimare la deregolamentazione a favore dell'impresa e il detrimento del diritto alla *privacy* e alla riservatezza del lavoratore che si realizza, da un lato, con il venir meno del generale divieto di utilizzare "impianti audiovisivi" e "altre apparecchiature" per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori , dall'altro, con l'esonero dal controllo degli strumenti di lavoro in quanto tali.

A vanificare ogni timore circa un uso indiscriminato e non consentito degli strumenti di lavoro e di controllo è intervenuto il Dicastero del Lavoro con nota del 18.06.2015 da cui emerge chiaramente il principio secondo cui con la revisione dell'art. 4 Statuto non si attua un impoverimento di diritti o addirittura un affievolimento di un diritto[11] ad interesse legittimo: non è prevista alcuna liberalizzazione e l'art. art. 23 è in linea con le indicazioni del Garante della Privacy[12].

Note

[1] Per attrezzatura di controllo può intendersi qualsiasi congegno o parte di congegno dotato di potenzialità (o suscettibile di essere usato in funzione) di controllo, ovunque collocato e inserito, e non necessariamente caratterizzato da una sua distinta ed autonoma struttura o da una esclusiva destinazione al controllo.

[2] Schema di decreto delegato, attuativo del Jobs Act, in materia di "Razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di lavoro e pari opportunità" (AG 176). Il 4 settembre 2015 , il Consiglio dei Ministri ha approvato alcuni Decreti attuativi del Jobs Act; fra questi anche quello relativo a "Disposizioni in materia di rapporto di lavoro" che, fra l'altro, contiene "la revisione della disciplina dei controlli a distanza del lavoratore, con un intervento sull'art. 4 dello Statuto dei lavoratori per adeguare la disciplina all'evoluzione tecnologica, nel rispetto delle disposizioni in materia di privacy". Nel momento in cui andiamo in pubblicazione i Decreti approvati non sono ancora stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.



[3] Tra i numerosi autori si rinvia a titolo esemplificativo a E.Ghera, in *Diritto del Lavoro*, Cacucci Editore, pag. 92; F. Carinci, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro*, in RCDP, 1984, p. 224; diversa opinione in dottrina si registra ad esempio in: C.Zoli, *Il controllo a distanza del datore di lavoro: l'art. 4 L. 300 / 1970 tra attualità ed esigenze di riforma*, in RIDL, fasc. 4, 2009, 485 ss.

[4] Il datore di lavoro è punito, salvo che il fatto non costituisca più grave reato a norma dell'art. 38 St.Lav., con la pena alternativa dell'ammenda da € 154 a € 1549 o dell'arresto da 15 giorni a 1 anno. Nei casi più gravi la pena dell'arresto e dell'ammenda sono applicate congiuntamente.

[5] Tra i primi commentatori, a titolo esemplificativo e non esaustivo, si rinvia a P. Rausei, *Jobs Act, controlli a distanza: cosa cambia per i datore di lavoro*, in Ipsoa Quotidiano, 9 luglio 2015; A.Tursi, *Jobs Act, cambio di rotta sui controlli a distanza?* , in Ipsoa Quotidiano, 21 febbraio 2015.

[6] Cfr. Cass. Civ. n. 19955/2015 e n. 2

[7] Il Garante della Privacy al riguardo ha puntualizzato che nel caso in esame si dovrebbe comunque ritenere applicabile la disciplina generale delle impugnazioni degli atti amministrativi: cfr. Audizione del Presidente A. Soro *"Sugli schemi di decreti legislativi attuativi del c.d. job act"* presso la Commissione lavoro della Camera dei deputati (9 luglio 2015) e la Commissione Lavoro del Senato (14 luglio 2015) consultabile sul sito del Garante per la protezione dei dati personali.

[8] L'esonero si estende anche *"agli strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze"*.

[9] Sebbene risalente, si rinvia a Pret. Milano, 12 luglio 1988, in OGL., 1988, p. 936.

[10] In dottrina T. Padovani, Il controllo a distanza dell'attività lavorativa svolta mediante elaboratori elettronici, in RIDL., 1985, II, p. 255; R. Zallone, Art. 4 statuto dei lavoratori e nuove tecnologie: profili interpretativi, in OGL, 1984, p. 682; anche A. Usai, in *Osservazioni in tema di controllo dell'attività dei lavoratori attuato mediante sistemi informatici, ritiene che "salvo casi particolari, in cui il controllo operato tramite gli elaboratori elettronici per il tipo particolare di lavoro riesca a dare il quadro completo ed analitico non solo di tutta l'attività, ma anche delle pause e dei tempi in cui il dipendente svolge il suo lavoro, generalmente gli strumenti informatici sono inidonei a costituire un mezzo di lesione della riservatezza e della dignità del lavoratore"*.

[11] Se vero è che la dottrina quasi all'unisono identifica il bene protetto con la libertà e dignità del lavoratore, non altrettanta unanimità di opinioni si registra con riguardo all'individuazione delle particolari valenze in cui si sostanzia la tutela della libertà e dignità del lavoratore. Si è discusso, cioè, se nell'area protetta dalla norma rientri o no l'interesse del lavoratore alla riservatezza. In senso negativo vi è chi afferma che l'art. 4 dello Statuto non possa essere letto in chiave di garanzia di un preesistente diritto del lavoratore alla riservatezza, in quanto nel rapporto di lavoro il datore di lavoro, creditore della prestazione, ha pieno diritto di controllare la prestazione, in questi termini cfr. G. Pera, *Sub articolo 4* , in *Commento allo Statuto* , p. 28.

[12] Si legge nel comunicato del Dicastero: *"nel momento in cui tale strumento viene modificato (ad esempio, con l'aggiunta di appositi software di localizzazione o filtraggio) per controllare il lavoratore, si fuoriesce dall'ambito della disposizione: in tal caso, infatti, da strumento che 'serve' al lavoratore per rendere la prestazione il pc, il tablet o il cellulare divengono strumenti che servono al datore per controllarne la prestazione. Con la conseguenza che queste 'modifiche' possono avvenire solo con l'accordo sindacale o l'autorizzazione "*. Si rinvia per la lettura del comunicato alla pagina internet del MLPS; si rinvia altresì alla relazione di accompagnamento al progetto a firma del senatore Sacconi: in particolare pag. 24 -25.

[*] Avvocato e Dottore di ricerca in diritto del lavoro e previdenza sociale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Funzionario ispettivo presso la Direzione Territoriale del lavoro di Torino ove si occupa di attività istruttoria ricorsi al Comitato Regionale per i Rapporti di Lavoro istituito presso la DIL di Milano. Vincitrice 2009 del "Premio Massimo D'Antona" . Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

Il nuovo contratto di somministrazione di lavoro

di Luigi Oppedisano [*]

1. Introduzione

Il 25 giugno 2015 è entrato in vigore il Decreto Legislativo 15/6/2015, n. 81, pubblicato nella G.U. n.144 del 24/6/2015 - Suppl. Ordinario n. 34, recante disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, in attuazione della delega contenuta all'articolo 1, comma 7, lettera a) della legge 10/12/2014, n. 183, (c.d. Jobs Act). Con la nuova normativa il legislatore ha inteso rivisitare gran parte della disciplina degli istituti contrattuali utilizzati dalle imprese per assumere il personale dipendente e cancellare dall'ordinamento giuridico italiano alcune tipologie contrattuali, come il contratto di associazione in partecipazione con apporto di lavoro o misto, il contratto di collaborazione a progetto (co.co.pro.) ed il contratto ripartito (Job sharing).

Il presente articolo vuole essere un contributo alla conoscenza dell'istituto della somministrazione ed ha quale unico obiettivo quello di mettere in rilievo, ma anche al centro del dibattito, le principali novità sul contratto di somministrazione del lavoro rispetto alla previgente norma.

Giova tuttavia ricordare che l'istituto della somministrazione del lavoro, conosciuto anche come *lavoro in affitto* , non facilmente è entrato nell'ordinamento giuridico italiano. Lo stesso ha incontrato diversi ostacoli prima che una norma ne legittimasse la sua regolamentazione. Il riferimento ideologico di alcune forze politiche presenti nel Parlamento non ha favorito la nascita di un sistema di lavoro flessibile[1]; ma, al contrario, ha fortemente osteggiato l'affermarsi di siffatto istituto. È bene ricordare come l'intermediazione e l'interposizione di prestazioni di lavoro per la legge 23/10/1960, n. 1369 erano esplicitamente vietate e, quindi, il ricorso alla somministrazione di lavoro non era affatto possibile; poi la legge 24/6/1997, n. 196 (c.d. pacchetto Treu) ha tiepidamente aperto le porte al lavoro interinale; ma il D.Lgs. 10/9/2003, n. 276, emanato in attuazione alla legge 14/2/2003, n. 30 (c.d. legge Biagi) ha spalancato le porte anche alla somministrazione di lavoro, regolamentando l'istituto in esame agli articoli dal n. 20 al n. 28.

Il legislatore delegato, abrogando i suddetti articoli del D.Lgs. n. 276/2003, ha nuovamente disciplinato la materia della somministrazione del lavoro agli articoli dal n. 30 al n. 40 del summenzionato D.Lgs. n. 81/2015.

La nuova norma, cassando gran parte delle previsioni contenute nella precedente normativa, va nella direzione della semplificazione e della maggiore distinzione tra *contratto commerciale di somministrazione di manodopera* , stipulato tra somministratore ed utilizzatore, ed il *contratto di lavoro* stipulato tra lavoratore e agenzia per il lavoro.

L'articolo 30 della novella norma definisce il contratto di somministrazione, sottoscritto tra l'agenzia e l'utilizzatore, come *"il contratto, a tempo indeterminato o determinato, con il quale un'agenzia di somministrazione autorizzata, ai sensi del decreto legislativo n. 276 del 2003, mette a disposizione di un utilizzatore uno o più lavoratori suoi dipendenti, i quali, per tutta la durata della missione, svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore"*.

Il vantaggio del ricorso alla somministrazione è dato dalla possibilità per l'imprenditore di utilizzare la manodopera senza doverla assumere direttamente, ma ricorrendo ad apposite agenzie che si occupano di collocare i lavoratori nelle imprese che, a sua volta, ne fanno richiesta. La somministrazione di lavoro consente ad un soggetto - datore di lavoro - (utilizzatore) di potersi

rivolgere ad un altro soggetto – società di somministrazione - (somministratore), che ha ottenuto un'autorizzazione da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale di utilizzare il lavoro di personale non assunto direttamente, ma dipendente del somministratore.

È da notare come nel nostro ordinamento giuridico il contratto di somministrazione di lavoro si è collocato e continua ancora a collocarsi come l'unica eccezione in cui un datore di lavoro può impiegare una persona fisica all'interno della propria organizzazione esercitando, in questo modo, nei confronti della medesima il potere organizzativo e direttivo, senza per questo assumere il ruolo di datore di lavoro. In tal caso, la legge pone in capo al somministratore una responsabilità di effettuare una serie di adempimenti che di solito sono a carico del datore di lavoro, sono quegli adempimenti burocratici che riguardano la formale costituzione, gestione e cessazione del rapporto di lavoro con il lavoratore.

La somministrazione di lavoro è una forma di rapporto di lavoro che prevede obbligatoriamente la presenza di tre distinti soggetti:

- il lavoratore che offre la propria attività lavorativa;
- il datore di lavoro dove il lavoratore svolge la propria attività;
- la società di somministrazione con la quale il lavoratore si mette d'accordo, utilizzando la propria rete di contatti e gestisce l'attività del lavoratore presso il datore di lavoro (utilizzatore). La società di somministrazione deve avere acquisita una speciale autorizzazione da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

In pratica accade che il lavoratore conclude il proprio contratto di lavoro con la società somministratrice la quale stipula un contratto separato con il datore di lavoro. In tale contratto, chiamato *contratto di somministrazione* , si stabilisce la durata e l'attività che il lavoratore dovrà svolgere presso l'utilizzatore. Il lavoratore per l'intera durata della somministrazione svolge la propria attività in favore e sotto la direzione e controllo del datore di lavoro (utilizzatore).

2. Il contratto di somministrazione di lavoro

La nuova disciplina prevede che il contratto di somministrazione di lavoro può essere sia a tempo indeterminato che a tempo determinato. Il contratto di somministrazione a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*) può essere stipulato nel rispetto del limite percentuale del 20%, salva diversa previsione dei contratti collettivi applicati dall'utilizzatore, del numero dei lavoratori assunti a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore all'inizio dell'anno di stipula del suddetto contratto, con l'arrotondamento al decimale superiore qualora sia eguale o superiore a 0,5.

Una delle principali novità della normativa in commento è che *possono essere somministrati a tempo indeterminato solamente i lavoratori assunti dal somministratore a tempo indeterminato* [2].

Viene confermata la facoltà per i datori di lavoro di poter stipulare un contratto di somministrazione di lavoro a tempo determinato senza dover fare riferimento ad alcuna ragione tecnica, produttiva, organizzativa o sostitutiva riguardante l'attività dell'azienda. Il contratto di *somministrazione di lavoro a tempo determinato* nella nuova disciplina prevede che il datore di lavoro può ricorrere a tale istituto solo nei limiti quantitativi previsti dai contratti collettivi applicati dall'utilizzatore.

Invece, per determinati soggetti, il legislatore non ha previsto alcun limite quantitativo per la somministrazione a tempo determinato. Si tratta di lavoratori in mobilità di cui all'articolo 8, comma 2, della legge n. 223/1991, di soggetti disoccupati che godono, da almeno sei mesi, di trattamenti di disoccupazione non agricola o di ammortizzatori sociali e di lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati ai sensi dei numeri 4) e 99) dell'articolo 2 del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17/6/2014, come individuati con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La somministrazione a tempo indeterminato non trova applicazione alle pubbliche amministrazioni, mentre, al contrario, quella a tempo determinato è consentita, seppure con le limitazioni previste dall'articolo 36 del D.Lgs. 30/03/2001, n. 165.

3. La somministrazione vietata

L'articolo 32 del D.Lgs. 15/6/2015, n. 81 riporta integralmente quanto già previsto dal comma 5 dell'art. 20 del D.Lgs. 10/9/2003, n. 276, ora abolito, indica esplicitamente i casi in cui il contratto di somministrazione, a prescindere che lo

stesso sia a tempo determinato o indeterminato, non è possibile in quanto lo stesso è vietato. Il divieto alla somministrazione di lavoro riguarda i seguenti casi:

- per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;
- unità produttive nelle quali si è proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge n. 223/1991, che hanno riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione di lavoro, salvo che il contratto sia concluso per provvedere alla sostituzione di lavoratori assenti o abbia una durata iniziale non superiore a tre mesi;
- unità produttive nelle quali sono operanti una *sospensione del lavoro o una riduzione dell'orario in regime di cassa integrazione guadagni*, che interessano lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione di lavoro;
- datori di lavoro che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi in applicazione della normativa di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

4. La somministrazione transnazionale di lavoro

La somministrazione transnazionale di lavoro è stata prevista dalla direttiva n. 96/71/CE, recepita dal D.Lgs. 25/2/2000, n. 72. Tale istituto consiste nella possibilità per le imprese fornitrici di lavoro temporaneo situate in uno stato membro dell'Unione europea di distaccare lavoratori presso imprese utilizzatrici aventi sede o unità produttiva in Italia. Queste agenzie estere, per operare in Italia, non necessitano dell'apposita autorizzazione prevista dall'art. 4 del D.Lgs. n. 276/2003, sempre che le stesse dimostrino di operare in forza di un provvedimento amministrativo rilasciato dalle competenti autorità dello stato di provenienza equivalente rispetto a quello voluto dalla legislazione italiana[3]. Per quanto attiene il profilo delle tutele dei lavoratori inviati in distacco da uno stato membro ad un altro stato dell'Unione europea, la norma prevede che sia rispettato il livello minimo delle condizioni di lavoro e occupazione previsti dalla normativa del luogo di svolgimento della prestazione lavorativa[4]. Pertanto, se l'attività lavorativa si svolge in Italia, questa deve essere disciplinata dalle disposizioni legislative, dalle indicazioni amministrative e dalle clausole contrattuali stipulati in Italia, con riferimento a periodi massimi di lavoro, a minimi di riposo e di durata minima delle ferie; alle tariffe minime salariali[5]; alla salute, sicurezza ed igiene sui luoghi di lavoro; alla non discriminazione tra uomo e donna; alle condizioni di cessione temporanea di lavoratori da parte delle agenzie di somministrazione.

La legislazione italiana, sulle tutele economico e normative, si presenta ancora più marcata nell'ambito di un rapporto di somministrazione transnazionale di lavoro, con particolare riferimento al trattamento riconosciuto ai lavoratori temporanei inviati in Italia da agenzie di somministrazione situate in un altro stato dell'Unione. È stato previsto, difatti, che nelle ipotesi di lavoro somministrato da parte di agenzie comunitarie – così come accade per quelle italiane – il diritto del lavoratore somministrato al riconoscimento delle condizioni di base di lavoro e di occupazione non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte e la disciplina in materia di responsabilità solidale per l'osservanza dei vincoli retributivi e previdenziali[6].

5. L'apparato sanzionatorio

Il legislatore, accettando l'orientamento prevalente, ha pensato di dare all'istituto della somministrazione di lavoro un regime sanzionatorio in modo da diminuire i conflitti di lavoro. Secondo l'articolo 39 del D.Lgs. n. 81/2015 il termine per l'impugnativa del contratto è quello di 60 giorni decorrenti dalla data in cui il lavoratore ha cessato di svolgere la propria attività presso l'utilizzatore. Inoltre, nel caso il giudice accolga il ricorso prodotto dal lavoratore per ottenere il riconoscimento in capo all'utilizzatore, lo stesso giudice potrà condannare il datore al risarcimento del danno stabilendo un'indennità omnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 e un massimo di 14 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto percepita dal lavoratore.

Molto importante per il lavoratore risulta il disposto dell'articolo 38 del D.Lgs. n. 81/2015 che si occupa della somministrazione irregolare. La norma prevede che in mancanza di forma scritta il contratto di somministrazione è nullo ed il lavoratore è da considerarsi alle dipendenze del datore di lavoro che lo ha utilizzato. Inoltre, quando la somministrazione avviene al di fuori dei limiti e delle condizioni previste dagli articoli 31, commi 1 e 2 *(limiti quantitativi)* , 32 *(divieti)* e 33, comma 1, lettere a) *[estremi dell'autorizzazione rilasciata al somministratore], b) [numero dei lavoratori da somministrare]*, c) *[indicazione di eventuali rischi per la salute e la sicurezza del lavoratore e le misure di prevenzione adottate]* e d) *[data di inizio e la durata prevista della somministrazione di lavoro]* , il lavoratore somministrato può chiedere la costituzione di un rapporto di lavoro sin dall'inizio della somministrazione alle dipendenze del datore di lavoro utilizzatore. In tale ipotesi, i pagamenti fatti dal somministratore per retribuzioni e contribuzione previdenziale sono utili a svincolare il datore di lavoro che ne ha utilizzato la prestazione dal debito corrispondente fino al raggiungimento della somma realmente pagata. Inoltre, gli atti effettuati dal somministratore nella costituzione e nella gestione del rapporto di lavoro si riconoscono come se compiuti dal datore di lavoro che ha realmente utilizzato la prestazione[7]. La norma prevede espressamente che tale disciplina non si applica nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Violazioni di carattere penale previste dal D.Lgs. n. 276/2003 per i datori di lavoro che violano le disposizioni di seguito elencate:

Violazione	Penalità
Art. 18, comma 1, D.Lgs. n. 276/2003 Esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b) del D.Lgs. n. 276/2003: *[agenzie di somministrazione di lavoro abilitate allo svolgimento di tutte le attività - agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche].*	**Art. 18, comma 1, D.Lgs. n. 276/2003** Ammenda di euro 50,00 per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro.
Se vi è sfruttamento di minori.	Arresto fino a 18 mesi e ammenda aumentata fino al sestuplo.

Violazione	Penalità
Art. 18, comma 1, D.Lgs. n. 276/2003. Esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, lettera c) del D.Lgs. n. 276/2003: [agenzie di intermediazione].	**Art. 18, comma 1, D.Lgs. n. 276/2003** Arresto fino a sei mesi e ammenda da € 1.500,00 a € 7.500,00
Se non vi è scopo di lucro.	Ammenda da € 500,00 a € 2.500,00
Se vi è sfruttamento di minori.	Arresto fino a 18 mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo.

Violazione	Penalità
Art. 18, comma 1, D.Lgs. n. 276/2003 Esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d) ed e) del D.Lgs. n. 276/2003: [agenzie di ricerca e selezione del personale; agenzie di supporto alla ricollocazione professionale].	**Art. 18, comma 1, D.Lgs. n. 276/2003** Ammenda da € 750,00 a € 3.750,00
Se non vi è scopo di lucro.	Ammenda da € 250,00 a € 1.250,00
Nel caso di condanna è disposta, in ogni caso, la confisca del mezzo di trasporto eventualmente adoperato per l'esercizio delle attività	

Violazione	Penalità
Art. 18, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003 Datore di lavoro che ricorre alla somministrazione di prestatori di lavoro da soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a) del D.Lgs. n. 276/2003, ovvero da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), o comunque al di fuori dei limiti ivi previsti.	**Art. 18, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003** Ammenda di € 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione.
Se vi è sfruttamento di minori.	Arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo.

Violazione	Penalità
Art. 18, comma 4, D.Lgs. n. 276/2003 Fatte salve le ipotesi di cui all'articolo 11, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003 chi esiga o comunque percepisca compensi da parte del lavoratore per avviarlo a prestazioni di lavoro oggetto di somministrazione.	**Art. 18, comma 4, D.Lgs. n. 276/2003** Pena alternativa dell'arresto non superiore ad un anno o dell'ammenda da € 2.500,00 a € 6.000,00.
In aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall'albo.	**Art. 18, comma 4, D.Lgs. n. 276/2003.**

Violazione	Penalità
Art. 18, comma 4 bis, D.Lgs. n. 276/2003 Fatte salve le ipotesi di cui all'articolo 11, comma 2, D.Lgs. 276/2003 chi esige o comunque percepisce compensi da parte del lavoratore in cambio di un'assunzione presso un utilizzatore ovvero per l'ipotesi di stipulazione di un contratto di lavoro o avvio di un rapporto di lavoro con l'utilizzatore dopo una missione presso quest'ultimo.	**Art. 18, comma 4 bis, D.Lgs. n. 276/2003** Pena alternativa dell'arresto non superiore ad un anno o dell'ammenda da € 2.500,00 a € 6.000,00.
In aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall'albo.	**Art. 18, comma 4 ter, D.Lgs. n. 276/2003.**

Violazione	Penalità
Art. 18, comma 5, D.Lgs. n. 276/2003 È fatto divieto alle agenzie per il lavoro e agli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati di effettuare qualsivoglia indagine o comunque trattamento di dati ovvero di preselezione di lavoratori, anche con il loro consenso, in base alle convinzioni personali, alla affiliazione sindacale o politica, al credo religioso, al sesso, all'orientamento sessuale, allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, alla età, all'handicap, alla razza, all'origine etnica, al colore, alla ascendenza, all'origine nazionale, al gruppo linguistico, allo stato di salute nonché ad eventuali controversie con i precedenti datori di lavoro, a meno che non si tratti di caratteristiche che incidono sulle modalità di svolgimento della attività lavorativa o che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa. É altresì fatto divieto di trattare dati personali dei lavoratori che non siano strettamente attinenti alle loro attitudini professionali e al loro inserimento lavorativo.	**Art. 38 legge n. 300/1970** Ammenda da € 51,64 a € 516,45 o con l'arresto da 15 giorni ad un anno. Nei casi più gravi le pene dell'arresto e dell'ammenda sono applicate congiuntamente. Quando, per le condizioni economiche del reo, l'ammenda stabilita nel primo comma può presumersi inefficace anche se applicata nel massimo, il giudice ha facoltà di aumentarla fino al quintuplo. Nei casi previsti dal secondo comma, l'autorità giudiziaria ordina la pubblicazione della sentenza penale di condanna nei modi stabiliti dall'art. 36 del codice penale.
Nell'ipotesi di recidiva è prevista la revoca dell'autorizzazione.	

Violazioni di carattere amministrativo previste dall'articolo 40 del D.Lgs. n. 81/2015 per i datori di lavoro che violano le disposizioni di seguito elencate:

Violazione	Penalità
Art. 33, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015: Il contratto di somministrazione di lavoro è stipulato in forma scritta e contiene i seguenti elementi minimi: a) gli estremi dell'autorizzazione rilasciata al somministratore; b) il numero dei lavoratori da somministrare; c) l'indicazione di eventuali rischi per la salute e la sicurezza del lavoratore e le misure di prevenzione adottate; d) la data di inizio e la durata prevista della somministrazione di lavoro; e) le mansioni alle quali saranno adibiti i lavoratori e l'inquadramento dei medesimi; f) il luogo, l'orario di lavoro e il trattamento economico e normativo dei lavoratori.	**Art. 40, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015** sanzione amministrativa pecuniaria da € 250 a € 1.250.
Per il solo utilizzatore **Artt. 31 e 32 D.Lgs. n. 81/2015:** [limite del 20% e divieti].	**Art. 40, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015** sanzione amministrativa pecuniaria da € 250 a € 1.250.
Per il solo somministratore **Art. 33, comma 3 D.Lgs. n. 81/2015:**[informazioni sugli estremi dell'autorizzazione; del numero dei lavoratori da somministrare; dell'indicazione di eventuali rischi per la salute e la sicurezza del lavoratore e le misure di prevenzione adottate; della data di inizio e durata prevista della somministrazione di lavoro; delle mansioni alle quali saranno adibiti i lavoratori e l'inquadramento dei medesimi; il luogo, l'orario di lavoro e il trattamento economico e normativo dei lavoratori].	**Art. 40, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015** sanzione amministrativa pecuniaria da € 250 a € 1.250.
Art. 35, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015:[il lavoratore somministrato ha diritto, a parità di mansioni svolte, a condizioni economiche e normative non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore].	**Art. 40, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015** sanzione amministrativa pecuniaria da € 250 a € 1.250.
Per il solo utilizzatore **Art. 35, comma 3, secondo periodo, D.Lgs. n. 81/2015:**[Il lavoratore somministrato ha diritto a fruire dei servizi sociali ed assistenziali di cui godono i dipendenti dell'utilizzatore addetti alla stessa unità produttiva].	**Art. 40, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015** sanzione amministrativa pecuniaria da € 250 a € 1.250.
Per il solo utilizzatore **Art. 36, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015:**[Ogni dodici mesi l'utilizzatore, anche per il tramite dell'associazione dei datori di lavoro alla quale aderisce o conferisce mandato, comunica alle rappresentanze sindacali aziendali ovvero alla rappresentanza sindacale unitaria o, in mancanza, agli organismi territoriali di categoria delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il numero dei contratti di somministrazione di lavoro conclusi, la durata degli stessi, il numero e la qualifica dei lavoratori interessati].	**Art. 40, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015** sanzione amministrativa pecuniaria da € 250 a € 1.250.

6. Considerazioni finali

In questo particolare momento in cui il tasso di disoccupazione ha raggiunto il livello record del 12,7%[8], l'esecutivo si trova in una situazione di evidente difficoltà nei confronti di chi giustamente chiede un lavoro. In questa epoca storica sono specialmente i giovani a pagare un prezzo molto alto ed ingiusto. Il Governo, oggi, pur di creare occupazione aggiuntiva, ha modificato, o meglio ha rivoluzionato la normativa riguardante il diritto del lavoro. Se questa fosse la

soluzione giusta a creare nuovo lavoro, certamente l'esecutivo avrebbe centrato l'obiettivo. I fatti, purtroppo, dimostrano che la ricetta giusta per creare nuovo lavoro non è solo quella di modificare il diritto del lavoro, cancellando tutele e giuste conquiste ai lavoratori. Se le modifiche apportate dal decreto attuativo del Jobs Act al contratto di somministrazione di lavoro *favoriranno la crescita dell'occupazione* potremmo certamente ritenere raggiunto lo scopo prefissato, ma se le modifiche dovessero deludere le giuste attese, la nuova norma si rileverebbe un ulteriore ed ingiusto danno per i lavoratori e le lavoratrici.

Note

[1] Sul tema si rinvia a Michele Tiraboschi, Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro, ADAPT University Press, e-Book series n. 45, 2015.

[2] L'ultima parte del comma 1 dell'articolo 31 del DLgs. n. 81/2015 prevede espressamente che: **"... Possono essere somministrati a tempo indeterminato esclusivamente i lavoratori assunti dal somministratore a tempo indeterminato"**.

[3] Nel merito vedasi la circolare n. 7 del 22/02/2005 del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

[4] Al riguardo vedasi la circolare n. 14 del 9/04/2015 del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

[5] Il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali con risposta all'Interpello n. 33 /2010 ha precisato che "nella nozione di retribuzione devono essere ricomprese tutte le erogazioni patrimoniali del periodo di riferimento ..."

[6] Art. 3, comma 3 del D.Lgs. 25/02/2000 ed art. 35, commi 1 e 2 del D.Lgs. 15/06/2015, n. 81.

[7] Al riguardo il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con l'interpello n. 27 del 7/11/2014 ha chiarito, tra l'altro, che la somministrazione irregolare non configura lavoro nero per l'utilizzatore.

[8] Alberto Orioli, I nuovi lavori al tempo del Jobs Act - Il Sole 24 Ore, 11/08/2015.

[*] Il dott. Luigi Oppedisano è funzionario ispettivo, responsabile Linea Operativa "Edilizia – autotrasporti – industria e artigianato" Vigilanza Ordinaria della Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Jobs Act, le modifiche apportate all'apprendistato dal Decreto Legislativo 81/2015

di Gianluca Meloni [*]

L'apprendistato nel Decreto Legislativo n. 81/2015

Lo scorso 15 giugno è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto Legislativo n. 81/2015, recante la nuova disciplina dei contratti di lavoro, attraverso il quale – con l'intento del legislatore di semplificare le regole del mercato del lavoro e di ricondurre ad una disciplina organica l'insieme delle diverse tipologie contrattuali – si modifica anche la normativa riguardante l'apprendistato, attraverso il superamento del d.lgs. n. 167/2011, articolato che era stato già oggetto di diverse modifiche nel corso degli ultimi quattro anni.

Il Decreto Legislativo n. 81/2015 ha confermato la natura di *"contratto a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione"* dell'apprendistato, modificandone, tuttavia, l'articolazione delle tre tipologie. In particolare, il "primo livello" – la cui regolazione è contenuta nell'art. 43 del d.lgs. 81/2015 - prevede ora non solo la possibilità di conseguire la qualifica triennale o il diploma professionale dei percorsi di istruzione e formazione professionale regionali (come accadeva in passato), ma consente altresì di acquisire il certificato di specializzazione tecnica superiore dei percorsi IFTS e il diploma di scuola secondaria superiore, mentre nella precedente normativa il collegamento con i titoli di istruzione superiore era collocato nell'apprendistato di terzo livello. In base al comma 1 dell'articolo 43 l'apprendistato per la qualifica, il diploma e la certificazione tecnica superiore è strutturato in modo da coniugare formazione aziendale e formazione professionale regolamentata dalle discipline regionali. Il comma 2 stabilisce che l'età degli apprendisti di primo livello va dai 15 ai 25 anni e la durata massima del contratto è di tre anni per l'ottenimento della qualifica o di quattro per il diploma professionale (co. 2). La regolamentazione dell'istituto è rimessa alle Regioni e alle Province autonome, e in caso di inadempienza sarà compito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali provvedere con propri decreti.

L'apprendistato di terzo livello - la cui disciplina è contenuta all'articolo 45 del d.lgs. n. 81/2015 - resta ora finalizzato alla formazione universitaria (master, lauree triennali e specialistiche, dottorati di ricerca), all'attività di ricerca e al praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche. I requisiti legati all'età prevedono la possibilità di stipulare questa tipologia contrattuale con giovani dai 18 ai 29 in possesso di un titolo di scuola secondaria superiore o di un diploma professionale quadriennale integrato o da un certificato IFTS o dal diploma di maturità professionale ottenuto al termine del corso annuale integrativo previsto dalla vigente normativa scolastica.

Sono invece marginali le modifiche apportate alla regolazione dell'apprendistato professionalizzante: nello specifico, il comma 1 dell'articolo 42 stabilisce che la qualificazione professionale cui è finalizzato il contratto *"è determinata dalle parti del contratto sulla base dei profili o qualificazioni professionali previsti per il settore di riferimento dai sistemi di inquadramento del personale"* dei contratti collettivi siglati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Di particolare rilevanza sono anche le novità introdotte riguardo i compiti generali della contrattazione collettiva nazionale in materia. Nello specifico, rispetto al d.lgs. n. 167/2011, sono state sottratte dal campo della contrattazione gli aspetti riguardanti il piano formativo, la durata minima, la normativa in caso di licenziamento illegittimo e il recesso del contratto.

Per quanto riguarda le clausole di stabilizzazione, da un lato rimangono confermati i precedenti vincolo (20% degli apprendisti per aziende con più di 50 dipendenti), dall'altro le aziende sono vincolate alla stabilizzazione dei soli apprendisti assunti con contratto di apprendistato professionalizzante.

La materia riguardante la regolamentazione degli standard professionali e formativi e della certificazione delle competenze ha anche essa subito una radicale modifica: attraverso l'articolo 46 del d.lgs. n. 81/2015 - che ha abrogato l'articolo 6 del

d.lgs. n. 167/2011 - si prevede che un apposito decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni definisca gli standard formativi dell'apprendistato. Il suddetto decreto dovrà contenere tutte le indicazioni necessarie per i protocolli azienda-istituzione formativa relativi alla formazione aziendale, alla sua strutturazione oraria complessiva, ai requisiti dell'impresa: da tale regolazione scaturirà la fisionomia del sistema duale pensato e voluto con l'attuale riforma.

Raccordo tra istruzione, formazione e lavoro

La funzione dell'apprendistato dovrebbe essere quella di garantire il raccordo sistematico tra il mondo dell'istruzione e quello produttivo, al fine quello di fronteggiare l'emergenza occupazionale dei giovani; a tale fine uno strumento fondamentale doveva essere costituito dal *libretto formativo* di cui all'articolo 2, comma 1, lettera i, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, del quale è stata però prevista l'abrogazione a favore del *fascicolo elettronico* del lavoratore, il quale dovrebbe contenere le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione degli ammortizzatori sociali.

La realizzazione del *fascicolo elettronico del lavoratore* sarebbe di indubbia utilità, se fossero però definite le modalità operative di realizzazione in modo stringente: il rischio è che le finalità che erano state previste con l'istituzione del *libretto formativo del cittadino* - il quale era stato pensato per raccogliere, sintetizzare e documentare le diverse esperienze di apprendimento dei cittadini lavoratori, nonché le competenze da essi comunque acquisite – non siano mai raggiunte

Il *fascicolo elettronico* riprende gli obiettivi previsti dal *libretto formativo del cittadino* – strumento mai realizzato – e prevede di integrare le informazioni di carattere previdenziale, per il quale sarebbe necessario l'interscambio dei dati con l'INPS e gli altri istituti previdenziali: si tratta di un progetto la cui realizzazione risulta complessa, come dimostrano le difficoltà di integrazione informativa tra i differenti soggetti che operano nel mercato del lavoro.

Inoltre non è ancora chiaro quali siano le modalità con cui il legislatore intende garantire il raccordo tra standard professionali e standard formativi e il raccordo con il sistema di validazione degli apprendimenti non formali ed informali e certificazione delle competenze, quest'ultimo istituito con il decreto legislativo n. 13 del gennaio 2013 ma non ancora operativo; ad una prima analisi del decreto, è evidente che soltanto l'apprendistato volto al conseguimento di un titolo di studio prevede - nel'articolo 41, comma 3 - una organica forma di integrazione tra formazione e lavoro.

L'articolo 46, al fine di garantire tale raccordo tra formazione e lavoro, prevede che al fine di armonizzare le qualifiche e le qualificazioni professionali conseguibili in apprendistato e correlare standard formativi e standard professionali sia istituito, presso il Ministero del Lavoro, il repertorio delle professioni, predisposto sulla base dei sistemi di classificazione del personale contenuti nei contratti collettivi. Si tratta di un obiettivo particolarmente ambizioso, sia dal punto di vista tecnico (correlare le qualifiche professionali e standard formativi è particolarmente complesso) sia perché difficilmente tale attività non può essere realizzata con successo soltanto dal Ministero del Lavoro, bensì richiederebbe la partecipazione delle parti sociali e di tutti i principali soggetti del mercato del lavoro.

In base al contenuto del Decreto Legislativo n. 81/2015, l'apprendistato di I e III livello sono strutturati per integrare organicamente "in un sistema duale, formazione e lavoro", facendo, con tale definizione, un richiamo al più noto e funzionante modello tedesco: a tale proposito è necessario richiamare quanto previsto in Germania in materia di raccordo tra qualifiche professionali e standard formativi nell'ottica dell'apprendistato.

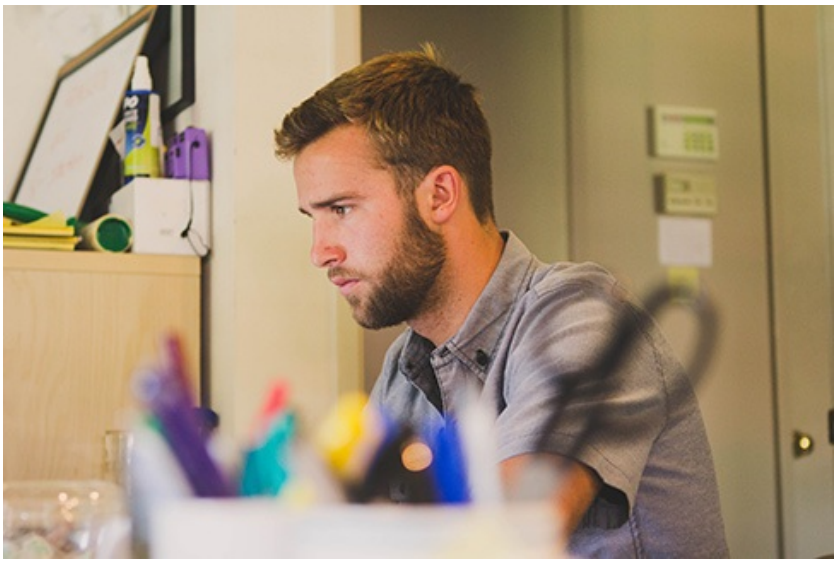
Nella legge tedesca sulla formazione professionale è stata stabilita una lista di profili professionali riconosciuti, la quale tale è emanazione del Ministero dell'Economia, il quale ha anche il compito di adeguare la lista all'evoluzione del mercato del lavoro aggiornando l'elenco ogni anno. Nella lista a ogni profilo è assegnata la durata dell'apprendistato, che varia da due a tre anni; attualmente la lista contiene quasi 350 professioni.

Nell'insieme degli strumenti offerti sul portale della BA - l'Agenzia del Lavoro tedesca, la quale ha funzione di collocamento dei giovani nel mercato dell'apprendistato, nonché il compito di offrire consulenza e orientamento - vi è la banca dati delle professioni (Berufenet) che illustra in dettaglio più di 3.000 profili professionali e le relative competenze.

I profili professionali e le relative competenze per la parte pratica della formazione duale sono definiti dal Ministero dell'Economia (BMWI), mentre i Ministeri Regionali dell'Istruzione sono responsabili della definizione delle competenze per tutte le scuole di formazione di ordine inferiore e superiore, nonché della parte teorica nel sistema duale.

Per ogni profilo professionale dei mestieri riconosciuti dallo Stato esiste un ordinamento che ne definisce le conoscenze e le competenze minime, nonché il tipo di certificato (diploma, esame professionale, certificato di mastro artigiano, etc.).

Conclusioni



La scelta del governo di regolare l'apprendistato all'interno del decreto attuativo che disciplina in modo organico i contratti di lavoro sembra scaturire da un visione "minimalista" dello stesso, figlia da un lato della scelta di investire prevalentemente sul nuovo contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (anche in virtù delle misure di decontribuzione contenute nella legge di stabilità del 2015), dall'altro dal ritenere non di rilevanza strategica il radicamento e la diffusione dell'apprendistato, ossia dalla considerazione dello stesso alle stregua delle altre tipologie contrattuali.

L'apprendistato si configura come un contratto che mantiene la flessibilità nel periodo della formazione, con l'automatica conversione del rapporto a tempo indeterminato o con la possibilità per le parti di recedere al termine dello stesso. A differenza del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, però, nell'apprendistato, la optimal firing rule non è solo funzione del tempo (in termini di distanza dalla soglia che aumenta le tutele), ma anche dell'investimento in capitale umano specifico e generale fatto dal datore di lavoro sull'apprendista, in termini di formazione on the job e formazione esterna.

Il richiamo al modello tedesco avrebbe dovuto implicare il superamento di una visione dell'apprendistato quale semplice tipologia contrattuale con contenuto formativo, per investire in un vero e proprio sistema dell'apprendistato, ossia in un meccanismo in grado di costruire un processo completo di transizione tra il mondo dell'istruzione/formazione e il mondo del lavoro per la maggior parte dei giovani, attraverso strumenti e servizi adeguati. L'esempio della Germania può essere ancora utile, non soltanto per il richiamo ai meccanismi di raccordo tra qualifiche professionali e standard formativi fatto precedentemente, ma anche per tutti gli elementi di qualità in esso presenti: dalla procedura formale per acquisire la facoltà di formare i giovani in azienda - il formatore, oltre alla maggiore età, egli deve dimostrare di avere il know-how tecnico, legale e pedagogico adeguato per la formazione professionale, e a tale scopo il decreto legge AEOV prevede un esame per le persone incaricate della formazione – fino agli strumenti messi a disposizione per il collocamento: uno su tutti la borsa delle vacancy (Jobbörse), un portale che offre anche la possibilità di inserire e ricercare posti di apprendistato, nel quale a Novembre 2011 erano presenti più di 229.223 posti di apprendistato.

L'apprendistato per funzionare ha necessità di strumenti efficaci come quelli sopra descritti, e di un quadro legislativo stabile: in Italia si sono succeduti quindici interventi normativi di livello nazionale nell'arco di soli cinque anni, che si aggiungono alle normative regionali di riferimento e agli oltre 400 contratti collettivi nazionali di lavoro che dovranno adeguarsi alla nuova normativa.

[*] Laureato in Scienze Politiche all'Università degli Studi di Cagliari, ha conseguito il Master in Safety Management all'Università di Modena e Reggio Emilia. Da oltre dieci anni si occupa professionalmente di consulenza per il mercato del lavoro - in particolare nell'ambito dello sviluppo dei servizi per l'impiego e dei sistemi informativi – e di innovazione e gestione della conoscenza nelle organizzazioni pubbliche e private. www.innovazionelavoro.it

L’esclusività del rapporto di lavoro nel pubblico impiego e le incompatibilità (condizionate ed assolute) allo svolgimento di altre attività

di Tiziano Argazzi [*]

1. Introduzione

La esclusività del rapporto di lavoro del pubblico dipendente ha origini lontane. La sua massima espressione risiede nella Carta costituzionale dove viene stabilito (art. 98 co.1) che i “pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”.

Il dettato costituzionale certifica per il pubblico dipendente lo status particolare di lavoratore subordinato connotato da un qualificato obbligo di fedeltà nei confronti della Pubblica Amministrazione (nel seguito P.A.) dove è incardinato, che si fonda sul dovere di perseguire e proteggere l’interesse pubblico primario affidato alla stessa Amministrazione in base al principio costituzionale di legalità dell’azione amministrativa.

Con il D.P.R. 10.01.1957 n. 3 il legislatore ha poi stabilito che “l'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente”[1].

Da quanto precede è evidente che il principio di esclusività si traduceva per il dipendente nell’obbligo di dedicare interamente all’Ufficio la propria attività, senza distrarre le energie lavorative in attività non prettamente attinenti con il rapporto di lavoro.

Tale impianto normativo è rimasto in essere fino alla fine degli anni ’80 quando è stato introdotto nel settore dell’impiego pubblico l’istituto del rapporto a tempo parziale[2]. La norma poi rimandava ad un ulteriore provvedimento la definizione delle tipologie del rapporto part time, la cui prestazione di servizio non poteva essere di norma inferiore al 50 per cento delle ore di lavoro stabilite mensilmente per il personale a tempo pieno di qualifica e profilo professionale corrispondente[3].

Con tale provvedimento è stata introdotta anche la possibilità per il dipendente part time di svolgere altre attività previa autorizzazione della P.A. o Ente di appartenenza, fermo restando che le attività stesse oltre a non arrecare pregiudizio alle esigenze di servizio non dovevano risultare incompatibili con le attività di istituto[4].

Questo particolare regime delle incompatibilità e delle ipotesi di conflitto di interessi (anche potenziali) che possano pregiudicare l’esercizio imparziale delle funzioni assegnate, risulta ancora pienamente operante.

Infatti anche se il legislatore all’inizio degli anni ’90 ha avviato un irreversibile processo di privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico ha mantenuto, nell’ambito delle incompatibilità, una specifica riserva legale sottraendo così di fatto questa materia alla contrattualizzazione del rapporto di lavoro. Infatti la Legge 23 ottobre 1992 n. 421 stabilisce - art. 2, comma 1, lett. c, n. 7 - che “sono regolate con legge, ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi, le seguenti materie”: (...) “la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici”.

La disciplina in questione è stata poi oggetto di un duplice complessivo riesame. Il primo realizzato con il D.Lgs.3.02.1993 n. 39 e nello specifico con il suo art. 58 ed il secondo con il D.Lgs. 31.03.1998 n. 80 che, all’art. 26, ha integralmente riscritto i commi dal 6 al 16 dell’art. 58.

In tale contesto è stato previsto che l’Amministrazione possa negare la trasformazione del rapporto di lavoro da full time a part time nel caso in cui l'attività lavorativa (autonoma o subordinata) che il dipendente pubblico intende intraprendere “comporti un conflitto di interessi con la specifica attività di servizio dallo stesso svolta ovvero, nel caso in cui la trasformazione comporti (in relazione alle mansioni e alla posizione organizzativa ricoperta dal dipendente) pregiudizio alla funzionalità dell'Amministrazione stessa”[5].

Il dipendente è tenuto, inoltre, a comunicare, entro quindici giorni, alla P.A. dove presta servizio, l'eventuale successivo inizio o la variazione dell'attività lavorativa in precedenza autorizzata. Inoltre ferma restando "la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interessi, le Amministrazioni provvedono, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, ad indicare le attività che in ragione della interferenza con i compiti istituzionali, sono comunque non consentite ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno"[6].

Da ultimo si rammenta che il Dipartimento della Funzione Pubblica per una uniforme lettura delle precitate disposizioni ha diffuso due circolari la n. 3 del 18.02.1997 e la n. 6 dell'18.07.1997 entrambe riguardanti il "lavoro a tempo parziale e disciplina delle incompatibilità" a mente dell'art. 1, commi 56 – 65 della Legge 662/1996.

Negli anni successivi le sopra indicate disposizioni sono confluite nel D.Lgs. 30.03.2001 n.165 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" – e, nello specifico, nell'art. 53 rubricato "Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi".

Dalla sua lettura appare evidente che la stringente formulazione in tema di incompatibilità - assolute e condizionate (cioè che possono svolte solo a condizione di avere acquisito l'autorizzazione dalla PA di appartenenza) - è dettata dalla necessità di prevenire, e comunque di evitare, l'insorgere di conflitti di interesse tra le singole Amministrazioni (datori di lavoro pubblici) ed i propri dipendenti.

2. Attività "extra officio" fra obbligo di autorizzazione e semplice comunicazione

Il primo capoverso del citato art. 53 chiarisce che "resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3" fatte salve le deroghe relative alla mobilità fra pubblico e privato (art. 23-bis del D.Lgs. 165/2001) e, relativamente ai rapporti part time, di quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, del Dpcm 17 marzo 1989, n. 117 e dall'articolo 1, commi 57 e seguenti della legge 23.12.1996, n. 662.

In via preliminare giova comunque ricordare che le attività "extra officio" soggette ad autorizzazione sono quelle caratterizzate da tre elementi essenziali:

(a) il conferimento di un incarico,

(b) la loro estraneità dai compiti e dai doveri d'ufficio e

(c) la previsione di una remunerazione o di altro vantaggio economico.

Che il legislatore ritenga censurabile la violazione del vincolo di esclusività solo in presenza di remunerazione trova esplicita conferma nel comma 7 dell'art. 53 che testualmente prevede che "i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza". Il medesimo art. 53 ci consegna la puntuale definizione di incarichi retribuiti chiarendo che sono tutti quelli "anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso".

Pertanto un incarico remunerato, condizionatamente incompatibile, può essere svolto dal pubblico dipendente solo dopo che la P.A. di appartenenza lo ha preventivamente autorizzato. L'inosservanza del divieto comporta per il lavoratore l'obbligo di versare alla PA di appartenenza il compenso ricevuto per le prestazioni svolte fatte comunque "salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare"[7].

Quanto precede rende evidente che la mancanza di un compenso comporta un affievolimento della rigida disciplina delle incompatibilità. E pertanto un incarico svolto in forma gratuita o con la previsione del rimborso delle sole spese sostenute ed adeguatamente documentate non richiede autorizzazione ma solo una comunicazione (preventiva) per consentire all'Amministrazione di valutare la presenza, anche in via potenziale, di ipotesi di conflitto di interessi.

Da quanto precede discende che sono da considerare vietati gli incarichi extra istituzionali remunerati caratterizzati da **abitualità e professionalità** e/o dove si ravvisano ipotesi di **conflitto di interessi**.

Per luna precisa disamina della questione assume particolare l'impegno lavorativo del pubblico dipendente cioè se il medesimo operi a tempo pieno o a tempo parziale con prestazione lavorativa rispettivamente superiore, uguale od inferiore al 50% di quella prevista per il full time.

Nel caso in cui il dipendente sia full time o part time con prestazione lavorativa superiore al 50% sono da considerare *vietati gli incarichi che presentano i caratteri di abitualità e professionalità e dove si ravvisa un conflitto di interessi;* invece se il lavoratore è part time con prestazione lavorativa pari o inferiore al 50% *sono per lui vietate solo quelle attività in cui si ravvisano ipotesi di conflitto di interessi.*

Abitualità e professionalità

Secondo la circolare diramata sull'argomento dal Dipartimento per la Funzione Pubblica[8] gli incarichi presentano i caratteri della professionalità quando sono svolti con abitualità (quindi non debbono essere occasionali), sistematicità e continuità, senza necessariamente comportare che il loro svolgimento avvenga in modo permanente ed esclusivo.

Sicché il dipendente pubblico, ai sensi dell'art. 60 del DPR n. 3/1957, non potrà "esercitare attività commerciali, industriali, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro"[9].

Sono inoltre vietati ai dipendenti pubblici gli "incarichi che, sebbene considerati singolarmente e isolatamente non diano luogo ad una situazione di incompatibilità, considerati complessivamente nell'ambito dell'anno solare, configurano invece un impegno continuativo con le caratteristiche della abitualità e professionalità, tenendo conto della natura degli incarichi e della remunerazione".

Invece, fermo restando l'obbligo dell'autorizzazione, risultano esclusi dal divieto detto sopra:
(a) gli incarichi in società cooperative in base a quanto previsto dall'art. 61 del DPR n. 3/1957;
(b) i casi in cui le disposizioni di legge espressamente consentano o prevedano per i dipendenti pubblici la partecipazione e/o l'assunzione di cariche in enti e società partecipate o controllate;
(c) l'assunzione di cariche nell'ambito di commissioni, comitati, organismi presso amministrazioni pubbliche, sempre che l'impegno richiesto non sia incompatibile con l'assolvimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro;
(d) gli altri casi speciali oggetto di valutazione positiva nell'ambito di atti interpretativi e di indirizzo generale quali ad esempio l'attività di amministratore del proprio condominio e le attività agricole.

Conflitto di interessi

Anche se non esiste una puntuale definizione, per "conflitto di interessi" viene usualmente intesa la situazione (o il complesso di situazioni) in cui un interesse secondario, privato o personale, interferisce, ovvero potrebbe potenzialmente interferire con il dovere di una persona ad agire in conformità con l'interesse primario di un'altra parte. In particolare per il settore pubblico, si avrà la manifestazione di un conflitto di interessi quando una situazione abbia anche solo in via potenziale la possibilità di interferire con l'abilità di un funzionario pubblico ad agire in conformità con i suoi doveri e responsabilità connessi con l'interesse primario che è quello di essere al servizio di una P.A.[10].

L'Amministrazione nella valutazione delle situazioni comportanti, anche in via potenziale conflitto di interessi, deve tenere in debito conto la qualifica, il ruolo e/o l'inquadramento professionale del dipendente, la sua posizione nell'ambito della P.A., la competenza della struttura di assegnazione e di quella gerarchicamente superiore, le funzioni attribuite o svolte in un tempo passato ragionevolmente congruo. La valutazione deve riguardare anche il conflitto di interessi potenziale, intendendosi per tale quello astrattamente configurato dall'art. 7 (obbligo di astensione) del D.P.R. n. 62/2013[11].

In particolare si potrà parlare di conflitto di interessi in presenza di incarichi svolti a favore:
(a) di soggetti nei confronti dei quali la struttura di assegnazione del dipendente ha funzioni relative al rilascio di concessioni o autorizzazioni o nulla-osta o atti di assenso comunque denominati;
(b) di soggetti fornitori di beni o servizi per l'amministrazione, relativamente a quei dipendenti delle strutture che partecipano a qualunque titolo all'individuazione del fornitore;

(c) di soggetti privati che detengono rapporti di natura economica o contrattuale con l'amministrazione, in relazione alle competenze della struttura di assegnazione del dipendente, salve le ipotesi espressamente autorizzate dalla legge;
(d) di soggetti privati che abbiano o abbiano avuto nel biennio precedente un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza.

Sono altresì vietati quegli incarichi che per il tipo di attività o per l'oggetto possono creare nocumento all'immagine dell'amministrazione, anche in relazione al rischio di utilizzo o diffusione illecito di informazioni di cui il dipendente è a conoscenza per ragioni di ufficio.
Il divieto riguarda anche quelle attività che, pur rientrando nelle ipotesi di deroga dall'autorizzazione di cui all'art. 53, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, presentano una situazione di conflitto di interessi.

Sul tema giova infine ricordare che la Legge n. 190/2012[12] ha introdotto rilevanti modifiche alla materia del conflitto di interessi. Nello specifico con l'art. 1 comma 41 è stato innovato la legge n. 241/1990 in tema di procedimento amministrativo. Infatti l'introdotto art. 6 bis rubricato "conflitto di interessi" testualmente prevede che "il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale".

3. Incarichi esterni che possono essere svolti senza autorizzazione

L'art. 53 co.6 del D.Lgs. n. 165/2001 riporta l'elenco tassativo delle attività anche retribuite per le quali il legislatore ha effettuato a priori una valutazione di non incompatibilità. Per lo svolgimento di tali incarichi non è prevista una formale autorizzazione ma solo una comunicazione da trasmettere entro 30 giorni dall'inizio dell'attività alla P.A. per consentirle una valutazione in merito alla eventuale sussistenza di ipotesi di conflitto di interessi.

Fra le attività ricomprese nel comma 6 rientrano:
(a) la collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;
(b) la utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;
(c) la partecipazione a convegni e seminari;
(d) gli incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;
(e) gli incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in aspettativa, comando o fuori ruolo;
(f) gli incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita ed infine
(f-bis) le attività di formazione diretta ai dipendenti della P.A. nonchè di docenza e di ricerca scientifica.

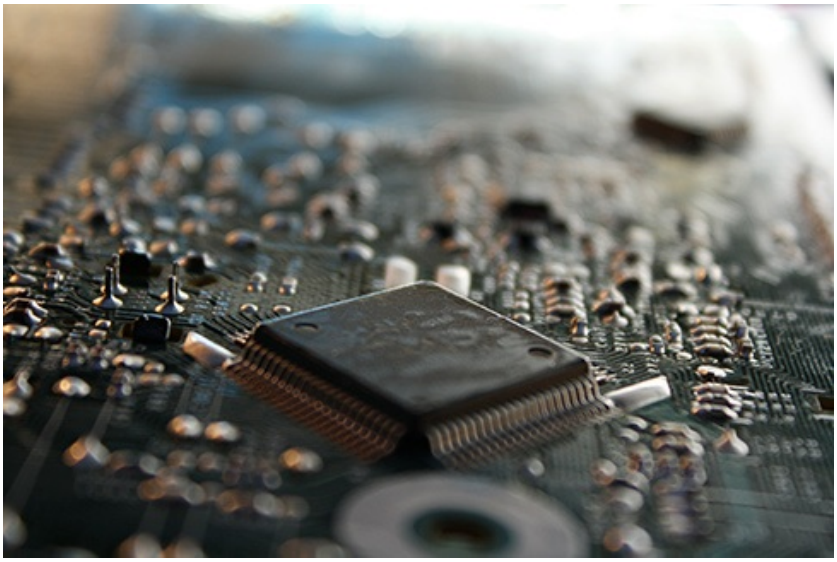
4. Incarichi preclusi a tutti i dipendenti a prescindere dalla consistenza dell'orario di lavoro

Oltre agli incarichi condizionatamente incompatibili e di quelli che possono essere svolti senza autorizzazione assume particolare rilievo anche la categoria delle attività assolutamente incompatibili e che, per tali ragioni, sono vietate a tutti i dipendenti compresi quelli in regime di part time fino al 50%. Per attività vietate in forma assoluta si intendono quelle che interferiscono con l'attività ordinaria svolta dal dipendente pubblico in relazione al tempo, alla durata, all'impegno richiestogli.

Appare evidente che per valutare la sussistenza di ipotesi preclusive occorre fare riferimento ad ogni singolo caso concreto. La circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica comunque elenca con puntualità gli incarichi che comunque sono da considerare assolutamente preclusi.

Fra questi sono da ricomprendere:
(a) gli incarichi, fra cui quelli rientranti nell'art. 53, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, che interferiscono con l'attività ordinaria svolta;
(b) le attività che si svolgono durante l'orario di ufficio o che possono far presumere un impegno o una disponibilità in ragione dell'incarico assunto anche durante l'orario di servizio, salvo che non siano fruiti permessi, ferie o altri istituti di astensione dal rapporto di lavoro o di impiego;
(c) gli incarichi che, aggiunti a quelli già conferiti o autorizzati, evidenziano il pericolo di compromissione dell'attività di servizio;
(d) gli incarichi che si svolgono utilizzando mezzi, beni ed attrezzature di proprietà dell'amministrazione e di cui il dipendente dispone per ragioni di ufficio o che si svolgono nei locali dell'ufficio, salvo che l'utilizzo non sia espressamente autorizzato dalle norme o richiesto dalla natura dell'incarico conferito d'ufficio dall'amministrazione.
Rimane infine precluso lo svolgimento di incarichi o attività che non siano stati oggetto di comunicazione al momento della trasformazione del rapporto o in un momento successivo.

Note



[1] Art. 60 “Casi di incompatibilità” del DPR n. 3/1957 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato);

[2] Art. 7 della Legge 29 dicembre 1988 n. 554 (Disposizioni in materia di pubblico impiego);

[3] Per via contrattuale (art. 22 CCNL 98/01 Comparto Ministeri) è stato stabilito che la percentuale minima della prestazione part time non possa comunque essere inferiore al 30% a quella prevista per il tempo pieno;

[4] DPCM 17 marzo 1989 n. 117 (Norme regolamentari sulla disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale), art. 6 co.2: “Al personale interessato è consentito, previa motivata autorizzazione dell’amministrazione o dell’ente di appartenenza, l’esercizio di altre prestazioni di lavoro che non arrechino pregiudizio alle esigenze di servizio e non siano incompatibili con le attività di istituto della stessa amministrazione o ente”;

[5] Art.1 comma 58 bis Legge 23 dicembre 1996 n. 662;

[6] Art.1 comma 58 bis Legge 23 dicembre 1996 n. 662 introdotto dal DL 28.03.1997 n. 79;

[7] L’omissione del versamento del compenso indebitamente percepito costituisce per il pubblico dipendente ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla responsabilità della Corte dei Conti;

[8] Per la individuazione delle attività vietate ci soccorre il cod. civ. Infatti sono da considerare precluse per il pubblico dipendente le attività imprenditoriali (di tipo commerciale, industriale o professionale) di cui all’art. 2082 cod. civ. e le attività libero professionali per il cui esercizio risulti necessaria l’iscrizione in albi o registri.

[9] Il Dipartimento della Funzione Pubblica in data 14.07.2014 a chiusura del tavolo tecnico a cui hanno partecipato anche la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI ha diramato i “Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche”;

[10] È di tutta evidenza che il conflitto di interessi non è un evento o un comportamento (come ad esempio è invece la corruzione), ma una situazione o condizione, un insieme di circostanze che creano o aumentano il rischio che gli interessi primari possano essere compromessi dall’inseguimento di quelli secondari;

[11] Con D.P.R. 16.04.2013 n. 62 è stato approvato il “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici a mente dell’art. 54 del decreto legislativo 10.03.2001 n. 165”;

[12] Legge 6 novembre 2012 n. 190 contenente le “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”.

[*] *Tiziano Argazzi è Funzionario attualmente in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Rovigo.*
Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell’Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l’Amministrazione di appartenenza.

La salute organizzativa nella pubblica amministrazione

di Annalisa Brescia [*]

Premessa

Il “benessere organizzativo” o “salute organizzativa” nella pubblica amministrazione indica le condizioni culturali e organizzative che determinano la qualità della convivenza in ambito lavorativo ed è, ormai da tempo, argomento di attenzione, anche normativa.

Consiste nella misurazione di un insieme di elementi che descrivono il c.d. “clima organizzativo”, ovvero l’atmosfera prevalente che circonda l’organizzazione, il livello morale e l’intensità dell’insieme dei sentimenti di appartenenza, affezione e buona volontà che si riscontra tra i dipendenti *(Mullins 2005)* .

Si riferisce, quindi, al rapporto che lega le persone al proprio contesto di lavoro, prendendo in considerazione molteplici aspetti, quali: le relazioni interpersonali, il rapporto con i superiori, l’importanza singolarmente attribuita alla propria attività lavorativa, il senso di appartenenza all’organizzazione di riferimento, l’equità nel trattamento retributivo e nell’offerta di opportunità di crescita e miglioramento lavorativo, l’ambiente di lavoro, l’assenza di differenze di genere e rispetto delle pari opportunità.

Per benessere organizzativo, di conseguenza, si intende comunemente la capacità dell’organizzazione di garantire il benessere fisico, psicologico e sociale di tutti i propri lavoratori.

Attesa la sua importanza, quindi, negli ultimi anni la P.A. ha iniziato ad occuparsi di tale aspetto, comprendendo che il miglioramento della performance di una organizzazione è strettamente e inevitabilmente collegato ad una più attenta gestione e motivazione delle risorse umane. Invero, tanto più è alto il grado di benessere fisico e psicologico dei lavoratori, tanto più si verifica un accrescimento dell’intero Ente.

Difatti, molteplici studi e ricerche sulle organizzazioni hanno dimostrato che le strutture più efficienti sono quelle con dipendenti soddisfatti e con un “clima interno” sereno e partecipativo: motivazione, collaborazione, coinvolgimento, trasparenza, esatta circolazione delle informazioni, aggiornamento professionale, equità, flessibilità e fiducia dei lavoratori sono tutti elementi migliorativi della loro salute mentale e fisica, in grado di soddisfare gli utenti e aumentare la produttività.

Il concetto di benessere organizzativo si riferisce, pertanto, al modo in cui le persone vivono la relazione con l'organizzazione in cui lavorano; più una persona sente di appartenere all'organizzazione più lavora con impegno e dedizione.

È per tali motivi che diventa necessario sviluppare maggiori competenze legate alla dimensione emozionale, ovvero al modo in cui le persone vivono e rappresentano l'organizzazione e, soprattutto, tenere conto dell’ambiente, del clima in cui i dipendenti si trovano a dover lavorare ogni giorno (Arianna Vincenzi, Il benessere organizzativo: fantasia o realtà, in italia.6seconds.org).

1. Fonti normative

1.1. Direttive Internazionali

- Costituzione dell'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ (OMS) del 1948, secondo la quale la salute è definita *“come è uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non la semplice assenza dello stato di malattia o di infermità”* (definizione che è stata integralmente recepita dal D. LGS. 81/2008, art. 2, lett. o);
- DICHIARAZIONE MINISTERIALE DI LONDRA del 1999 *“Environment and health”* in cui si sostiene che le buone prassi nella gestione della salute, dell’ambiente e della sicurezza debbano principalmente: 1) assicurare un ambiente di lavoro sano e sicuro; 2) assicurare l’equilibrio ottimale tra interessi diversi dell’organizzazione, da un lato, e le capacità di lavoro e la salute di tutto il personale e delle relative famiglie, dall’altro; 3) fornire servizi sani e sicuri dal punto di vista ambientale;

- CONFERENZA EUROPEA DI BILBAO del 2002, organizzata dall'Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro in collaborazione con la Presidenza dell'Unione Europea: è stata la manifestazione conclusiva di un'importante campagna di sensibilizzazione a livello europeo sul crescente problema di salute e sicurezza costituito dallo stress lavoro-correlato;
- ACCORDO EUROPEO SULLO STRESS LAVORO-CORRELATO, firmata a Bruxelles nel 2004 che si propone di 1) aumentare la consapevolezza e la comprensione degli imprenditori, dei lavoratori e dei loro rappresentanti sullo stress da lavoro; 2) portare la loro attenzione sui segnali che possono indicare problemi relativi allo stress da lavoro.

1.2. Legislazione Nazionale

- DECRETO LEGISLATIVO 626/1994 (Attuazione delle direttive CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro): ribadisce il principio contenuto nella Costituzione che considera la salute come fondamentale diritto dell'individuo e impone al datore di lavoro di assicurare condizioni di lavoro non lesive per la salute dei lavoratori;
- DECRETO LEGISLATIVO 195/2003 (Modifiche e integrazioni al D.L. 626/1994): ha individuato le capacità ed i requisiti professionali richiesti agli addetti ed ai responsabili dei servizi di prevenzione e protezione dei lavoratori, che devono essere adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle singole attività lavorative;
- Circolare INAIL n.71 del 17.12.2003 (Disturbi psichici da costrittività organizzativa sul lavoro) – poi annullata: fissava alcuni criteri procedurali per il riconoscimento dei disturbi psichici causati da fatti specifici riconducibili all'attività ed alla organizzazione del lavoro. Tali condizioni ricorrevano in presenza di situazioni di incongruenza organizzativa definibili con l'espressione "costrittività organizzativa";
- DIRETTIVA MINISTERO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, del 2004 (Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle P.A.): prende in considerazione sia il benessere dei lavoratori sia il benessere dell'ente, considerando il primo come un presupposto fondamentale del secondo;
- DIRETTIVA MINISTERO RIFORME E INNOVAZIONE PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER UNA P.A. DI QUALITÀ, del 2006: 1) intende richiamare l'attenzione delle amministrazioni sulla qualità e il miglioramento continuo; 2) indica il ricorso all'autovalutazione della prestazione organizzativa quale punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento continuo; 3) delinea una prospettiva chiara di sviluppo della politica per la qualità nelle pubbliche amministrazioni da parte del Dipartimento della Funzione pubblica che, valorizzando le esperienze esistenti e gli sforzi già effettuati, indichi percorsi puntuali e traguardi di sistema condivisi;
- DECRETO LEGISLATIVO 81/2008 e succ. mod. (Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro): ha introdotto l'obbligo di valutare i rischi stress lavoro correlato e ha come finalità quella di rendere effettiva la tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro;
- DECRETO LEGISLATIVO 150/2009 (Attuazione della Legge 15/2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni): dà attuazione ai principi fondamentali della riforma con regole sulla programmazione, la trasparenza, il controllo, la premialità, la contrattazione collettiva, la dirigenza e le sanzioni disciplinari. Istituisce inoltre due soggetti fondamentali della riforma, gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche; attribuisce agli OIV il compito di condurre indagini sul benessere organizzativo;
- LEGGE 183/2010 DELEGHE AL GOVERNO in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.
  È un provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013;
- DECRETO LEGISLATIVO 33/2013 (Testo Unico in materia di trasparenza delle pubbliche amministrazioni): ha stabilito l'obbligo di pubblicazione dei risultati delle indagini sul benessere organizzativo.

2. Le linee ministeriali in tema di benessere organizzativo

2.1. Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica "Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle P.A."

In tema di benessere organizzativo all'interno degli uffici della Pubblica Amministrazione, un ruolo importante riveste la sopra citata Direttiva, emanata nel 2004, la quale prende in considerazione sia il benessere dei lavoratori sia il benessere dell'ente, considerando il primo come un presupposto fondamentale del secondo.

La stessa demanda alle Pubbliche amministrazioni *"di attivarsi, oltre che per raggiungere obiettivi di efficacia e di produttività, anche per realizzare e mantenere il benessere fisico e psicologico delle persone, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori*

e delle prestazioni. Per lo sviluppo e l'efficienza delle amministrazioni, le condizioni emotive dell'ambiente in cui si lavora, la sussistenza di un clima organizzativo che stimoli la creatività e l'apprendimento, l'ergonomia - oltre che la sicurezza - degli ambienti di lavoro, costituiscano elementi di fondamentale importanza ai fini dello sviluppo e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

Per migliorare le prestazioni e gli effetti delle politiche pubbliche, è importante offrire agli operatori la possibilità di lavorare in contesti organizzativi che favoriscono gli scambi, la trasparenza e la visibilità dei risultati del lavoro, in ambienti dove esiste un'adeguata attenzione agli spazi architettonici, ai rapporti tra le persone e allo sviluppo professionale. Il Dipartimento della funzione pubblica ha collocato tra le priorità di cambiamento da sostenere nelle amministrazioni pubbliche, quella di creare specifiche condizioni che possano incidere sul miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e, in generale, della cultura organizzativa. Si intende inoltre segnalare all'attenzione delle amministrazioni pubbliche un aspetto rilevante per lo sviluppo delle motivazioni al lavoro spesso trascurato nella tradizionale gestione del personale nelle amministrazioni pubbliche. Si tratta, quindi, di rendere le amministrazioni pubbliche datori di lavoro esemplari attraverso una rinnovata attenzione ad aspetti non monetari del rapporto di lavoro, consentendo l'avvio di modelli gestionali delle risorse umane diretti a favorire il miglioramento degli ambienti di lavoro, l'aumento dei livelli di produttività, nel contesto delle relazioni sindacali".

Pertanto, scopo della direttiva è quello di realizzare un cambiamento della pubblica amministrazione, ponendo l'attenzione sulla gestione delle risorse umane e, quindi, dando contenuto a quanto previsto dal D. Lgs. 165/2001, in particolare all'art. 7 che testualmente recita:

"1. Le amministrazioni pubbliche garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro.

2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca.

3. Le amministrazioni pubbliche individuano criteri certi di priorità nell'impiego flessibile del personale, purché compatibile con l'organizzazione degli uffici e del lavoro, a favore dei dipendenti in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare e dei dipendenti impegnati in attività di volontariato ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266.

4. Le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione.

5. Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese".

6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione".

Invero, per una migliore gestione del personale, nell'ottica dell'accrescimento complessivo della p.a., la direttiva individua:

a. le motivazioni per l'adozione di misure finalizzate ad accrescere il benessere organizzativo, ossia a valorizzare le risorse umane, aumentare la motivazione dei lavoratori e accrescere la loro soddisfazione, migliorare i rapporti con i dirigenti; migliorare l'immagine interna ed esterna e la qualità complessiva dei servizi forniti dall'amministrazione;

b. le indicazioni da seguire per accrescere il benessere organizzativo, considerandolo come elemento di cambiamento culturale perché la convivenza organizzativa non può prescindere dal sentire individuale e dalle relazioni informali tra le persone che interagiscono nello stesso ambiente di lavoro. Per assicurare il benessere organizzativo le amministrazioni devono, inoltre, prestare attenzione ad una serie di variabili che spaziano dalle caratteristiche dell'ambiente nel quale il lavoro si svolge, al riconoscimento e valorizzazione delle singole competenze, passando attraverso l'ascolto delle istanze

dei dipendenti, la corretta informazione, la collaborazione e la risoluzione delle situazioni conflittuali, assicurando la c.d. "giustizia organizzativa", ossia l'equità di trattamento a livello retributivo, di assegnazione di responsabilità, di promozione del personale e di attribuzione dei carichi di lavoro;

c . gli strumenti per l'attuazione della direttiva, consistenti in un manuale operativo, in apposite riunioni su queste tematiche dei direttori generali del personale delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici e nel confronto con le Organizzazioni Sindacali.

La direttiva richiamata, quindi, contiene obiettivi molto elevati, finalizzati ad assicurare un sostegno adeguato da parte della direzione ai singoli individui e ai team di lavoro, a portare coerenza responsabilità e controllo sul lavoro, a migliorare l'organizzazione, i processi, le condizioni e l'ambiente di lavoro, a incentivare la formazione, l'informazione e la consultazione dei lavoratori per migliorarne la preparazione.

Rappresenta, di conseguenza, un importante indirizzo volto a promuovere e favorire politiche del personale attente alla salute psicofisica dei dipendenti, attraverso l'identificazione degli ambiti di analisi e dei fattori alla base del benessere organizzativo. L'obiettivo della direttiva, infatti, è quello di offrire ai lavoratori la possibilità di svolgere la propria attività in contesti organizzativi che favoriscano gli scambi, la trasparenza e la visibilità dei risultati del lavoro, in ambienti dove esista un'adeguata attenzione agli spazi architettonici, ai rapporti tra le persone e allo sviluppo professionale.

Questo perché la valorizzazione del personale pubblico è un grande e potente fattore di cambiamento.

2.2. Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione per una Pubblica Amministrazione di qualità

Altra Direttiva di rilievo è quella sopra richiamata, emanata nel 2006, la quale pone l'accenno sull'importanza della qualità dell'amministrazione pubblica, da cui dipende la qualità delle politiche pubbliche e dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese.

Gli obiettivi che si pone la Direttiva sono di tre ordini: ***"in primo luogo intende richiamare l'attenzione delle amministrazioni sulla qualità e il miglioramento continuo.*** *In secondo luogo, indica il ricorso all'autovalutazione della prestazione organizzativa, quale punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento continuo. In terzo luogo, delinea una prospettiva chiara di sviluppo della politica per la qualità nelle pubbliche amministrazioni da parte del Dipartimento della Funzione pubblica che, valorizzando le esperienze esistenti e gli sforzi già effettuati, indichi percorsi puntuali e traguardi di sistema condivisi"*.

Il miglioramento delle prestazioni pubbliche appare il primo step da realizzare e ciò si ottiene ottimizzando l'uso delle risorse disponibili ed erogando servizi sempre più rispondenti ai bisogni degli utenti da soddisfare.

Punto di partenza, nel percorso di miglioramento continuo, è il ricorso all'autovalutazione delle proprie prestazioni da parte delle amministrazioni pubbliche, ossia l'analisi delle proprie attività e dei risultati.

A tal fine, le amministrazioni devono impegnarsi a: *"applicare in maniera periodica, pratiche di autovalutazione della prestazione dell'intera organizzazione, in connessione con i propri cicli di programmazione delle attività; nell'introdurre tali pratiche, far partecipare e motivare adeguatamente il personale e i portatori di interesse, al fine di agire in modo appropriato sulla volontà di partecipazione di tutti gli attori che è necessario coinvolgere per promuovere un effettivo miglioramento continuo della prestazione dell'amministrazione e parallelamente elevare la qualità dei servizi erogati; tradurre i risultati dell'attività di autovalutazione in concreti piani di miglioramento e conseguenti attività"*.

3. La leadership nella creazione del benessere organizzativo

Un ruolo fondamentale nella realizzazione e nel mantenimento del benessere organizzativo all'interno degli uffici della p.a. è dovuto al personale dirigenziale.

Invero, il dirigente ha il compito di essere promotore di benessere diffuso per sé stesso, i propri collaboratori e l'intero sistema organizzativo nel quale è inserito.

Pertanto, essere dirigenti oggi è certamente più difficile e complesso di quanto lo fosse in passato, quando l'unico modello di riferimento era quello gerarchico-burocratico. In tal modo, la logica del bastone e della carota, la diffidenza, la *rabble hypothesis* non paiono addirsi, oggi, a nessun buon dirigente.

La soluzione virtuosa, difatti, sarà possibile a patto che essi sappiano ascoltare le richieste e comprendere le aspettative dei propri collaboratori, dando loro le giuste risposte, nel rispetto dei rispettivi ruoli e delle proprie competenze e conoscenze.

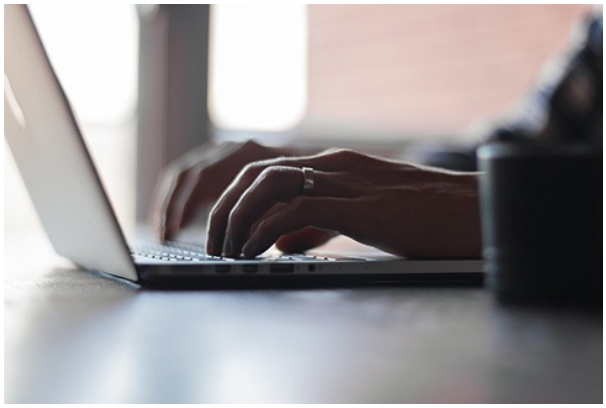
Il benessere organizzativo presuppone, invero, un capo che sappia ascoltare, che sia capace di esprime *feed-back positivi e negativi* nei confronti dei propri collaboratori, che celebri i successi raggiunti insieme al suo team e indichi mission e vision, che motivi i propri comportamenti e le proprie richieste al fine di aiutare i lavoratori a elaborare una visione più ampia della realtà, che sia capace di delegare e che non approfitti mai del suo ruolo a scapito dei suoi collaboratori.

Così facendo, in questi ultimi ci sarà un incremento dell'autostima e della fiducia in sè stessi, esprimeranno una maggiore volontà di investimento delle energie personali nel lavoro, assumeranno sempre più consapevolezza e responsabilità del proprio operato, apportando una crescita sana anche all'amministrazione di appartenenza (sul punto vedasi *"Amministrazioni alla ricerca del benessere Organizzativo"* a cura di Bruna Pelizzoni, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005).

Nella realizzazione di un clima di lavoro improntato alla crescita e al benessere, particolare attenzione è da riservare all'equità di trattamento a livello retributivo, di assegnazione di responsabilità e promozione del personale.

Invero, è necessario che vengano definiti criteri e percorsi chiari per responsabilità, carriere, premi, ecc., che vengano esplicitati e resi pubblici. A tutti, difatti, deve essere data in egual misura la possibilità di accedervi, in proporzione sempre alle proprie conoscenze e qualifiche. Questo, invero, permette di riconoscere e valorizzare le competenze e gli apporti dei dipendenti e stimola nuove potenzialità.

Il tema della giustizia, infatti, è un tema molto sentito nelle organizzazioni e la maggior conflittualità tra i lavoratori, a scapito del buon funzionamento generale, deriva proprio dalla lamentata mancanza di equità legata ai sistemi premianti e ai criteri utilizzati per l'attribuzione dei riconoscimenti: appartenenza e non meriti, abilità e capacità di "farsi largo" piuttosto che reali capacità professionali, differenza di genere.



Tutto questo lede il singolo lavoratore, apportando un malessere generale che si riflette negativamente sulla crescita dell'amministrazione, ostacolandola e rallentandola.

Del resto, l'importanza riconosciuta al benessere organizzativo e al ruolo dei dirigenti nelle sua realizzazione, è resa palese nello stesso Piano Triennale di Formazione 2015-2017, in cui sono rappresentate le esigenze del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

In tale documento, si legge testualmente che *"occorre sviluppare nuove professionalità, riqualificare le competenze interne, attraverso lo sviluppo del capitale umano che costituisce la maggiore ricchezza di cui il sistema dispone"*.

Per questo, tra i principali settori di intervento individuati per la qualificazione del personale di area dirigenziale e delle aree funzionali è previsto il benessere organizzativo e delle pari opportunità.

Nel percorso formativo previsto per l'anno 2015, difatti, si afferma che *"la materia delle parità e delle pari opportunità costituiscono un fattore di condizionamento del funzionamento organizzativo, contribuendo al successo del progetto di riforma della P.A., nonché alla crescita e al benessere organizzativo, della qualità dei servizi e del riconoscimento del merito. Pertanto, allo scopo di ridurre i potenziali rischi derivanti da stress da lavoro si propone l'attivazione di un percorso formativo rivolto ai dirigenti dell'Amministrazione centrale e territoriale, sulle dinamiche relazionali e lo sviluppo di rapporti interpersonali collaborativi atti a favorire il benessere, il clima lavorativo e la comunicazione tra i dipendenti (dirigenti e personale)"*.

Medesimo percorso che si ritrova anche per l'anno 2017.

Nel percorso formativo previsto per l'anno 2016, invece, è previsto un corso avente ad oggetto *"l'ottimizzazione dei processi di lavoro con particolare riferimento all'organizzazione del lavoro e alla gestione delle risorse"*.

Infine, considerando che tutta l'Amministrazione, a breve, sarà interessata da un processo di riordino generale del sistema finalizzato a valorizzare il merito, i risultati raggiunti e le performance individuali e organizzative, si propone l'attivazione di un ulteriore percorso formativo *"sui metodi e i criteri di valutazione dei risultati e dei comportamenti, nonché di valorizzazione del merito e delle performance individuali e organizzative"*.

[*] L'Avv. Annalisa Brescia è funzionario ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in distacco alla DTL di Cosenza. Le considerazioni sono frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l`Amministrazione di appartenenza.

Lo Spirito Santo

Vai a fidarti delle tue certezze sulle idee e opinioni manifestate da certi uomini. Leggi i loro scritti e li prendi per oro colato, simboli di verità rivelate. T'innamori dei loro pensieri pieni di saggezza ed equilibrio e poi spesso ne subisci la delusione per il loro pratico operare. Mi è successo tante volte e tante sono state le delusioni, nonostante la massima che dice 'segui quel che il prete dice, senza guardare quel che fa'. L'ultima mi è toccata con Tito Boeri. Quando scriveva sul Corriere della Sera su questioni di politica economica, la sua logica e i sillogismi che la accompagnavano erano musica per noi lettori. La goduria aumentava ancor più per le bacchettate che dava ai politici, di solito in regime di par condicio. Da quando è diventato presidente dell'Inps il suo modo di ragionare ha subito una radicale mutazione, forse dovuta al profumo che emana il potere, che ha mandato a farsi friggere tutti i meccanismi logici del suo pensiero.

Il suo clamoroso autogol se l'è segnato nel documento con le osservazioni critiche sull'istituzione dell'ispettorato unico, dove tra gli elementi negativi del progetto, indica quello più aborrito dall'opinione pubblica di questi tempi, il suo peccato originale, il marchio indelebile fino alla fine dei tempi, vale a dire la nomina politica del presidente del nuovo organismo, quindi docile strumento di chi governa. Ora è possibile accettare un discorso del genere da un qualsiasi cittadino che non ha le mani in pasto nel potere, anzi, magari, ne è vittima; detta da lui, sarebbe un'osservazione giusta e condivisibile.

Ma, nella bocca del Boeri, suvvia, diventa un'offesa alla normale intelligenza dei cittadini; è come se Pinocchio rinnegasse Geppetto. Siccome siamo certi che il bocconiano non crede a quello che ha scritto, per espiare il suo grande peccato, come minimo dovrebbe andare in pellegrinaggio a piedi fino al santuario di Santiago di Compostela. Ancora più lontano? Non esageriamo, anche perché dopo, c'è l'Atlantico e per raggiungere gli altri luoghi sacri d'oltremare, siccome non è Gesù che riusciva a camminare sulle acque, dovrebbe fare una traversata troppo defatigante, anche se dai suoi comportamenti abbiamo verificato che ha imparato a nuotare molto bene, persino nelle acque dei mari più agitati. E dopo aver chiesto perdono, trarre le debite conseguenze, perché il suo è l'incarico più politico che esiste. Forse ha avuto una perdita di memoria a noi ignota e ritiene di essere stato eletto a capo dell' importante istituto previdenziale con suffragio universale o ancor meglio, nominato, Dio ci perdoni, dallo Spirito Santo.

Sappiamo tutti che così non è stato e conosciamo anche il modo in cui ha ottenuto tale prestigiosa nomina. Contrariamente a lui non ce ne scandalizziamo più di tanto, perché sappiamo che così va il mondo. Né l'Inps è quella verginella che ci vorrebbe far credere, come del resto tutti gli istituti di livello e importanza nazionale posti sotto il controllo dell'esecutivo, ma una creatura a dir poco navigata, che fin dalla sua istituzione, si è data a politici e sindacalisti ed è da loro sostanzialmente guidata.

Però, dai, lo possiamo perdonare per le sue menate perché sono sicuramente il frutto della grande passione sbocciata verso la creatura che governa. I due sembrano avvinti l'un l'altro come Paolo e Francesca e le sue dichiarazioni d'amore prescindono dalla logica come quella in cui afferma di volere tutti gli ispettori all'Inps senza rendersi conto che ciò non è possibile. Magari!

Hanno collaborato a questo numero

- Tiziano Argazzi
- Annalisa Brescia
- Fabrizio Di Lalla
- Palmina D'Onofrio
- Armando Fiorito
- Gianluca Meloni
- Stefano Olivieri Pennesi
- Luigi Oppedisano
- Katia Elisabetta Provenzano

LAVORO@CONFRONTO
Via Quintino Sella, 23
00187 Roma

www.lavoro-confronto.it
LAVORO-CONFRONTO@fondazionedantona.it
Numero 11 • Settembre/Ottobre 2015

Rivista bimestrale on line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)
Registrazione Tribunale di Udine N. 4/2014 - In data 27 febbraio 2014

Direttore Editoriale
Claudio PALMISCIANO

Direttore Responsabile
Renato NIBBIO

Capi Redattori
Palmina D'ONOFRIO, Annunziata ELIA

Redazione
Michele CAVALIERE, Fabrizio DI LALLA, Roberto LEARDI, Dario MESSINEO, Claudio PALMISCIANO, Stefano OLIVIERI PENNESI, Elena RENDINA

La Rivista LAVORO@CONFRONTO è realizzata unicamente su supporto informatico e diffusa per via telematica ovvero on-line; la Fondazione Prof. Massimo D'Antona ONLUS (Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale), in qualità di Editore, non ha fatto domanda di provvidenze, contributi o agevolazioni pubbliche e non consegue ricavi dall'attività editoriale. Gli articoli, approfondimenti e contributi presenti su questa Rivista sono stati ceduti gratuitamente dai rispettivi Autori per la sola pubblicazione su LAVORO@CONFRONTO; ciascun Autore è, pertanto, l'unico titolare di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi. È vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualsiasi forma, di quanto pubblicato nella presente Rivista in difetto di autorizzazione scritta dell'Autore.